

# Journal für Generationengerechtigkeit



SCHULDEN

**Thema:**

**Die Schuldenbremse in Deutschland –  
Evaluationen im nationalen  
und internationalen Kontext**

# Inhaltsverzeichnis

## Thema: Die Schuldenbremse in Deutschland – Evaluationen im nationalen und internationalen Kontext

|   |    |
|---|----|
| Editorial   | 47 |
| Die deutsche Schuldenbremse als Allheilmittel – Eine Analyse im historischen Kontext<br>von Heiko T. Burret   | 48 |
| Generationengerechte Finanzpolitik im Bundesstaat – ohne Aussicht auf Erfolg?<br>Zur Effektivität der sogenannten „Schuldenbremse“ in den Bundesländern<br>von Lea Grohmann | 65 |
| Vertrauen in Kontrolle – Wie justitiabel ist die Schuldenbremse des Grundgesetzes?<br>von Dr. Maxi Koemm  | 79 |

## Rezensionen

|  |    |
|--|----|
| Carmen M. Reinhart / Kenneth S. Rogoff (2010):<br><i>Dieses Mal ist alles anders:<br/>Acht Jahrhunderte Finanzkrisen</i> | 86 |
| David Graeber (2012):<br><i>Schulden. Die ersten 5000 Jahre</i>  | 89 |

## Impressum

**Herausgeber:** Prof. Dr. Dr. Jörg Tremmel - Juniorprofessor  
Institut für Politikwissenschaft  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät  
Eberhard Karls Universität Tübingen  
Tel.: +49(0)7071-2975296  
Email: joerg.tremmel@uni-tuebingen.de  
**Chefredakteur:** Jörg Tremmel  
**Redaktion:** Hans-Ulrich Kramer, Markus Rutsche  
**Layout:** Angela Schmidt, Obla Design  
**Druck:** LokayDruck, Königsberger Str. 3, 64354 Reinheim

Das Journal für Generationengerechtigkeit (JfGG) erscheint halbjährlich und publiziert Artikel, nachdem sie ein Peer-Review-Verfahren durchlaufen haben. Das Editorial Board setzt sich aus 50 Experten zusammen, die aus zehn verschiedenen Ländern kommen. Die Zeitschrift erscheint online im Open Access-Verfahren, auf Wunsch können gedruckte und gebundene Einzel Exemplare gefertigt werden (Einzelpreis pro Heft 30 €). Die in das Heft eingestreuten Zitate wurden von der Redaktion ausgewählt, nicht von den Autoren. Im Sinne einer geschlechtsneutralen Sprache werden im Heft die männliche und die weibliche Wortform abgewechselt. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) hat am 6.8.2013 eine Expansionshilfe für das Journal für Generationengerechtigkeit für die Dauer von drei Jahren bewilligt. Dieses Heft wird somit von der DFG finanziell unterstützt.

## Die Gutachter dieser Ausgabe

(in alphabetischer Reihenfolge):

Dieses Heft dokumentiert den 6. Generationengerechtigkeits-Preis der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen. Alle dafür eingesandten Arbeiten unterlagen einem zweistufigen Begutachtungsprozess. Die Jury bestand aus Sven Afhüppe, Dr. Eric Mayer, Dr. Gisela Meister-Scheufelen, Prof. Dr. Silvia Simon, Marius Thye und Dr. Georg Wenzelburger.

**Sven Afhüppe** ist stellvertretender Chefredakteur des Handelsblatts. Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Münster und lernte an der Georg von Holtzbrinck-Schule für Wirtschaftsjournalisten. Seit 1999 Redakteur, arbeitete Sven Afhüppe zunächst als Hauptstadtkorrespondent für die *Wirtschaftswoche*, danach in gleicher Funktion beim *SPIEGEL*. Seit 2006 arbeitet er beim *Handelsblatt*.

**Dr. Eric Mayer** ist Privatdozent am Lehrstuhl für Geld und internationale Wirtschaftsbeziehungen von Prof. Dr. Peter Bofinger an der Universität Würzburg. Er erwarb sein Diplom in Volkswirtschaftslehre an der Universität Trier und erlangte seinen Dokortitel in Volkswirtschaftslehre an der Universität Würzburg im Oktober 2006. Seitdem arbeitet er in unterschiedlichen Positionen in Forschung und Lehre auf dem Gebiet der empirischen Wirtschaftsforschung an der Universität Würzburg.

**Dr. Gisela Meister-Scheufelen** wurde 1981 zum Dr. jur. promoviert. Von 1996 bis 2000 war sie Abgeordnete des Landtages Baden-Württemberg und von 2000 bis 2002 Staatssekretärin für Wirtschaft und Technologie des Landes Berlin. Im Anschluss war Dr. Gisela Meister-Scheufelen Präsidentin des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg. Von 2007 bis 2011 war sie Ministerialdirektorin im Finanzministerium Baden-Württemberg. Seit April 2012 ist sie Kanzlerin der Dualen Hochschule Baden-Württemberg.

**Prof. Dr. Silvia Simon** ist seit 2007 Professorin für Volkswirtschaftslehre und Angewandte Statistik in den Studiengängen Tourismus und Betriebsökonomie sowie Mitarbeiterin der Forschungsstelle Wirtschaftspolitik an der HTW Chur. Sie promovierte nach ihrem Studium der Sozialwissenschaften an der Universität Erlangen-Nürnberg in Volkswirtschaftslehre. Vor 2007 war Silvia Simon als Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Niederrhein in Mönchengladbach tätig.

**Marius Thye** ist Diplom-Jurist. Er studierte unter anderem an der Bucerius Law School in Hamburg, wo er am Lehrstuhl für Öffentliches Recht IV bei Prof. Dr. Hermann Pünder von 2009 bis 2011 auch als Wissenschaftlicher Mitarbeiter arbeitete. Seit 2011 ist Marius Thye Doktorand an der Bucerius Law School und seit 2013 Referendar am OLG Oldenburg.

**Dr. Georg Wenzelburger** ist Akademischer Rat an der Universität Freiburg. Seit Oktober 2013 ist er Projektleiter des DFG-Projekts „Die Politik der Inneren Sicherheit“. Er studierte Diplom-Journalistik an der LMU München sowie Politikwissenschaften an der Universität Umea (Schweden). 2009 promovierte Georg Wenzelburger an der Universität Heidelberg zum Dr. rer. pol. Seitdem arbeitet er als Akademischer Rat am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre bei Prof. Dr. Uwe Wagschal an der Universität Freiburg.

Generationengerechtigkeit wird heute in der Regel mit Fragen des Umweltschutzes assoziiert. Das war nicht immer so. In Platons *Politeia* wird „haushälterischer Anstand“ als Paradigma für Gerechtigkeit herangezogen. Bei Kant wird Staatsverschuldung „in Beziehung auf äußere Staatshändel“ abgelehnt. Und Thomas Jefferson betrachtet die Finanzierung über Staatsanleihen „als gerechtfertigt nur in dem Maße, wie die Schuld innerhalb der Zeitspanne der Mehrzahl der Leben der Generation, die die Schulden aufgenommen hat, getilgt wird“. Das scheinbar so spröde Thema Finanzpolitik hat also eine moralische Komponente, es gehört durchaus in Seminare und Lehrbücher über Politische Ethik, auch wenn Politische Philosophen hier eng mit Ökonomen und Juristen zusammenarbeiten müssen.

Diesem Prinzip folgt das JfGG 2-2013, das drei Wettbewerbsbeiträge erstveröffentlicht, die Nachwuchswissenschaftler ursprünglich für den 6. Generationengerechtigkeits-Preis der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen zum Thema „Die Schuldenbremse in Deutschland – Evaluation im nationalen und internationalen Kontext“ verfasst haben.

In Deutschland erreichte der Streit über nachhaltige bzw. generationengerechte Haushaltspolitik vor einigen Jahren seinen Höhepunkt – und einen vorläufigen Abschluss: Im Frühjahr 2009 verabschiedeten Bundestag und Bundesrat mit der Föderalismusreform II weitreichende Änderungen im deutschen Staatsschuldenrecht, deren Herzstück die Verankerung des Grundsatzes eines strukturell ausgeglichenen Haushalts ist – die so genannte Schuldenbremse.

Die Beiträge in diesem Heft stehen der Schuldenbremse insgesamt positiv gegenüber, warnen aber vor Euphorie. Der Diplom-Volkswirt und erste Preisträger Heiko T. Burret geht weit in die Geschichte zurück, um das Ziel einer effektiven Schuldenrestriktion für eine generationengerechte und nachhaltige Finanzpolitik in einem adäquaten Kontext bewerten zu können. Der Autor zeichnet, angefangen vom Deutschen Kaiserreich 1871 bis in das Jahr 2011, die bisherige Verschuldungssituation in Deutschland minutiös nach. Burrets histo-

rische Analyse, die auch im aktuellen Sachverständigen Gutachten prominent zitiert wird, zeigt, dass nur während der beiden Weltkriege höhere Schuldenstandsquoten zu verzeichnen waren als heute. Dabei, so Burret, könne der Trend einer zunehmenden Staatsverschuldung aus einem Zusammenspiel von rein ökonomischen Faktoren und polit-ökonomischen Verschuldungsanreizen erklärt werden. Als Fazit hält Burret fest, dass die deutsche Schuldenbremse zwar ein wichtiger Schritt in Richtung einer nachhaltigen Finanzpolitik sei, dass von ihr aber keine ‚Wunder‘ erwartet werden dürfen. Immerhin minimiere sie die Probleme der vorangegangenen grundgesetzlichen Regelungen.

Zum nächsten Beitrag: Die Bundesrepublik Deutschland ist bekanntlich ein föderaler Bundesstaat. Dies bedeutet jedoch, dass es nicht nur eine, sondern bis 2020 voraussichtlich 17 Schuldenbremsen auf dem Gebiet der BRD geben wird. Lea Grohmann analysiert in ihrem Beitrag die zur Zeit erfolgende Implementierung der grundgesetzlichen Vorgaben auf der Ebene der Bundesländer. Sie zeigt auf, dass die Länder dabei gewisse Spielräume haben, die sie sowohl für Umgehungsmöglichkeiten, als auch für Verbesserungspotential hinsichtlich der für den Bund geltenden Lösung nutzen können. Die effektive Verwirklichung von generationengerechter Schuldenpolitik hängt in ihrer Lesart von der Ausnutzung dieser Spielräume ab – und somit maßgeblich vom Konsolidierungswillen politischer Entscheidungsträger. Die Steuerungskraft des Rechts sei begrenzt. Solange es in der Öffentlichkeit und der Politik keine stärkere Lobby für einen Abbau der Staatsverschuldung gebe, seien die Erfolgsaussichten einer generationengerechten Finanzpolitik gering. Die Juristin Dr. Maxi Koemm setzt in ihrem Beitrag noch einmal einen anderen Akzent, indem sie zwischen materieller und formeller Justitiabilität unterscheidet. Erst im Zusammenspiel dieser beiden Rechtsformen lasse sich die Verschuldungspraxis kontrollieren. Die materielle Justitiabilität verweise auf den ‚Geltungsanspruch der Normen‘ und damit auf den insbesondere im Wortlaut der Norm zum Ausdruck kommenden Spielraum des Gesetzesanwenders und des

Gesetzgebers bei der Auslegung des Verfassungsrechts. Entscheidend für die Durchsetzbarkeit der Verschuldungsgrenzen sei aber zusätzlich die formelle Justitiabilität, also die Frage, wer als Antragsteller welche gerichtliche Kontrolle erreichen kann. Während sich die materielle Justitiabilität der Schuldengrenzen unterm Strich verbessert habe, komme bei der formellen Justitiabilität wie bisher nur ein Normenkontrollverfahren in Betracht. Antragsberechtigt sind bei diesem Verfahren die Landesregierungen oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestages. Für den speziellen Tatbestand „Nichteinhaltung der Schuldenbremse“ hätte der Kreis der Klageberechtigten um den Stabilitätsrat oder die Rechnungshöfe erweitert werden können, die Autorin bedauert, dass dies nicht geschehen ist. Bleibt die Hoffnung auf eine kritische Öffentlichkeit, die Verletzungen der Schuldenbremse nicht tolerieren wird.

Im Rezensionsteil werden zwei der wichtigsten Neuerscheinungen der letzten Jahre zum Thema ‚Staatsverschuldung‘ besprochen. Zunächst prüft Dr. Kristian Klinck, ob Reinhart und Rogoff in *This time is different: eight centuries of financial folly* ihrem Anspruch gerecht werden, die aktuelle Finanzkrise angemessen einzuordnen. Dann analysiert Stefan Wohlfarth ein Buch mit einem noch weiteren Zeithorizont, aber einer ganz anderen Botschaft: *Debt. The First 5000 Years* von David Graeber. Schulden – so viel ist sicher – werden auch in Zukunft ein Gegenstand intensiver Diskussion in verschiedenen Disziplinen sein.

Jörg Tremmel  
Institut für Politikwissenschaft  
Eberhard Karls Universität Tübingen



# Die deutsche Schuldenbremse als Allheilmittel – Eine Analyse im historischen Kontext

von Heiko T. Burret

**Z**usammenfassung: In der Finanz- und Schuldenkrise ist die Insolvenzgefahr für Staaten evident geworden. Die drohende Zahlungsunfähigkeit resultiert dabei aus den mit der Staatsverschuldung steigenden Zins- und Tilgungsverpflichtungen. Diese verkleinern den finanzpolitischen Handlungsspielraum zukünftiger Generationen. Der Trend einer zunehmenden Staatsverschuldung ist nicht nur durch rein ökonomische Faktoren zu erklären, auch polit-ökonomische Verschuldungsanreize sind von Bedeutung. Zur Eindämmung dieser Anreize wurde 2009 die Einführung der deutschen Schuldenbremse beschlossen. Eine Analyse der Verschuldungsrestriktionen seit 1871 zeigt, dass die neue deutsche Schuldenbremse die wesentlichen Ausgestaltungsprobleme der alten Regelungen minimiert. Allerdings beeinträchtigt die mangelnde finanzpolitische Eigenverantwortlichkeit der Gebietskörperschaften die polit-ökonomischen Anreize zur Einhaltung der Schuldenbremse und damit zu einer tragfähigen Finanzpolitik.

## Einleitung

„Ohnehin sollten wir gegen das Mittelalter schon deshalb den Mund halten, weil jene Zeiten ihren Nachkommen keine Staatsschulden hinterlassen haben.“ Jakob Burckhardt<sup>1</sup>

Die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten einigten sich Anfang 2012 auf den Fiskalpakt<sup>2</sup> zur zukünftigen Sicherstellung von Haushaltsdisziplin und Stabilität. Lediglich das Vereinigte Königreich und Tschechien gehören nicht zu den Unterzeichnern. Dem Vertrag zufolge sollen die Mitgliedsstaaten auf nationaler Ebene eine Schuldenrestriktion einführen, die ähnlich der 2009 beschlossenen deutschen Schuldenbremse einen nahezu ausgeglichenen Haushalt vorsieht. Während eine Ratifizierung des Vertrages durch die nationalen Parlamente in fast allen Ländern erfolgt ist, wurden nationale Schuldenbremsen bisher in etwa der Hälfte der Unterzeichnerstaaten eingeführt. Im Hinblick auf die Verbreitung des „Exportschlagers Schuldenbremse“ soll

die vorliegende Arbeit die Frage beantworten, inwiefern die neue deutsche Schuldenbremse die Staatsverschuldung tatsächlich begrenzen kann bzw. ein Allheilmittel gegen eine nicht nachhaltige Finanzpolitik darstellt. Dabei steht das Vorhaben der Schuldenbremse unter keinem guten Stern: Schon seit Gründung des ersten deutschen Bundesstaates 1871 wurden Gesetze und Verordnungen zur Eindämmung der Staatsverschuldung erlassen. In den 1990er Jahren kamen internationale Verträge hinzu. Deutschland war zwischen 1871 und heute trotzdem zweimal de facto zahlungsunfähig und weist seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland eine ungebrochene Zunahme der nominalen Staatsverschuldung auf. Daraus ergibt sich zum einen die Notwendigkeit einer neuen, effektiven Verschuldungsregel für eine nachhaltige, generationengerechte Finanzpolitik.<sup>3</sup> Zum anderen legt die Beobachtung die Erkenntnis nahe, dass auch Anreize zur Einhaltung der Regel gesetzt werden müssen. Eine Untersuchung, inwiefern diese Ziele durch die neue deutsche Schuldenbremse zu erreichen sind, ist Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

Dazu werden die Notwendigkeit einer institutionellen Verschuldungsrestriktion, die damit verbundenen Probleme sowie institutionelle Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt. Sodann wird anhand der zuvor herausgearbeiteten Kriterien die Effektivität der Verschuldungsregeln in Deutschland seit 1871 beleuchtet. Anhand der hierbei aufgezeigten Konstruktionsfehler der früheren Schuldenbremsen wird anschließend die Funktionsweise der neuen Schuldenbremse analysiert. Ein Vergleich mit den Rahmenbedingungen der Schweizer Schuldenbremse zeigt, dass in Deutschland vermutlich ein anderer Effekt von der Schuldenbremse zu erwarten ist als in der Schweiz.

## Notwendigkeit einer effektiven Schuldenrestriktion für eine generationengerechte Finanzpolitik

*Finanzpolitische Situation in Deutschland seit 1850<sup>4</sup>*

Der Trend einer steigenden nominalen Staatsverschuldung ist in Deutschland seit über 160 Jahren fast ungebrochen. So können in diesem Zeitraum nur drei wesentliche Rückgänge beobachtet werden: aufgrund der Kriegentschädigungszahlungen von Frankreich 1871 bis 1873 sowie nach den beiden Währungsreformen 1923 bzw. 1948. Abgesehen von den Kriegen zeigt Abbildung 1 insbesondere fünf Phasen einer markant steigenden Schuldenstandsquote.<sup>5</sup> Jeder dieser Zeiträume ist durch das Auftreten von Wirtschaftskrisen gekennzeichnet: der Gründerkrach von 1873 bis ca. 1890, die Große Depression der frühen 1930er Jahre, die Ölkrisen der 1970er Jahre, die Internetblase der 1990er Jahre und die gegenwärtige Finanz- und Schuldenkrise. Dabei mag es zwar ökonomisch gut fundierte Gründe für eine Verschuldung während den Wirtschaftskrisen geben, es ist aber augenscheinlich, dass es danach nie geschafft wurde, die Schulden durch die Erwirtschaftung von Überschüssen wieder abzutragen. Folglich darf es nicht wundern, dass Deutschland inzwischen bei einem Schuldenstand angekommen ist, der in Friedenszeit niemals höher war: Im Jahr 2010 wurde mit 81,22 Prozent des BIPs ein Rekordniveau erreicht.

Vor Schulden, die man gemacht hat, auch Staatsschulden, kann man nur eine Zeit lang davonlaufen, eingeholt wird man schließlich doch.

/ Milton Friedman /

Der gegenwärtige Schuldenanstieg ist insbesondere auf den Bund zurückzuführen. Sein Anteil an der Gesamtverschuldung erhöhte sich von 40,5 Prozent im Jahr 1974 auf 64 Prozent im Jahr 2010. Der Anteil der Länder stieg in diesem Zeitraum nur von 24,8 Prozent auf 29,8 Prozent an, der Gemeindeanteil sank von 34,7 Prozent auf sechs Prozent. Allerdings kann daraus nicht geschlossen werden, dass die aufgezeigte Schuldendynamik auf die Bundesebene beschränkt bleibt. Vielmehr zeigt eine disag-

gregierte Betrachtung eine sehr heterogene Schuldensituation innerhalb der einzelnen staatlichen Ebenen. Generalisierungen sind dabei nur sehr begrenzt möglich. Es lässt sich lediglich festhalten, dass sich die Haushaltslage in Stadtstaaten meist schlechter als in Flächenstaaten darstellt und Gemeinden insbesondere in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland eine relativ hohe Verschuldung aufweisen.<sup>6</sup>

#### Vergänglichkeit des Ponzi-Spiels

Die aufgezeigte Situation der Staatsfinanzen in Deutschland legt die Frage der Nachhaltigkeit bzw. Generationengerechtigkeit der öffentlichen Haushalte nahe. Bei steigenden Schulden muss ein zunehmender Anteil des Budgets für den Zins- und Tilgungsdienst in Anspruch genommen werden. Anfangs mag diese Belastung noch kaum merklich sein, da der Schuldendienst nicht aus dem laufenden Haushalt, sondern durch die Aufnahme neuer Schulden bedient wird. Dadurch beschleunigt sich das Staatsschuldenwachstum. Dieser verhängnisvolle Mechanismus des ‚ewigen‘ Umschuldens bzw. des Begleichens fälliger Zins- und Tilgungszahlungen durch die Aufnahme neuer Schulden wird als Ponzi-Spiel bezeichnet.<sup>7</sup> Da Investoren bei steigender Verschuldung irgendwann das Vertrauen in die Erfüllung der Rückzahlungsverpflichtung des Schuldners verlieren, werden sie diesem – sofern überhaupt noch – nur noch kurzfristige Kredite gegen vergleichsweise hohe Zinssätze gewähren. An diesem Punkt verbleiben den dann lebenden Generationen zwei Optionen:

*Erstens*, die zukünftigen Generationen versuchen die Schulden, aus denen sie kaum jemals einen Nutzen gezogen haben, zu tilgen.<sup>8</sup> Dabei werden die (finanzpolitischen) Handlungsspielräume eingeengt, da ein Großteil der jährlichen Haushalte für die gestiegenen Zins- und Tilgungsverpflichtungen aufgewendet werden muss. Dies scheint bis zu dem Punkt, an dem die Investoren das Vertrauen wieder zurückgewinnen jedoch kaum realisierbar.

*Zweitens*, die zukünftigen Generationen nehmen trotz der hohen Zinsforderungen in kürzeren Abständen immer höhere Kredite auf, um den fälligen Schuldendienst weiterhin zu finanzieren. Dadurch nimmt die Staatsverschuldung jedoch noch schneller zu und das Vertrauen der Investoren sinkt rapide. Dies führt irgendwann zu einer Situation, in der der Schuldner nicht mehr genug Kreditgeber findet, um den fälligen Zins-

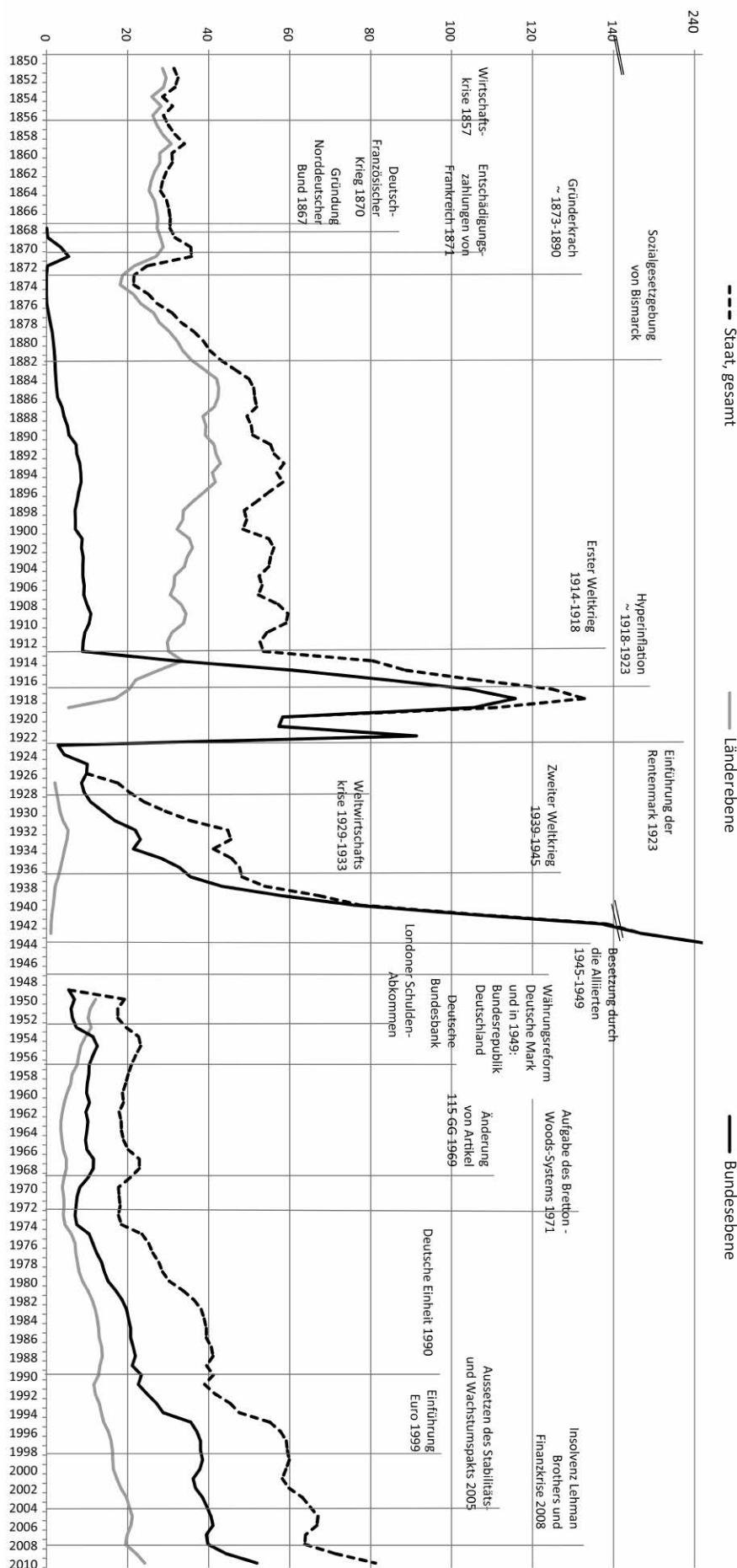


Abbildung 1: Deutsche Staatsverschuldung in Prozent des BIPs, 1850-2010. Quelle: Burret et al. 2013.

und Tilgungsverpflichtungen nachzukommen. Spätestens an diesem Zeitpunkt ist der Schuldner zahlungsunfähig. Folglich kann das Ponzi-Spiel nicht ewig gespielt werden – auch nicht von Staaten.<sup>9</sup>

Unabhängig des zu Grunde liegenden Szenarios entsteht eine Last für die zukünftigen Generationen: entweder in Form der Schuldentilgung oder in Form von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verwerfungen aufgrund des Staatsbankrotts. Damit ist eine steigende Staatsverschuldung ab einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr tragfähig bzw. nachhaltig und somit auch nicht generationengerecht. Das Erreichen dieses Zeitpunkts hängt dabei wesentlich von den Erwartungen an den Finanzmärkten ab. Hier werden meist abrupt höhere Risikoaufschläge als Kompensation für eine gestiegene erwartete Ausfallwahrscheinlichkeit des Schuldnerlandes gefordert.<sup>10</sup> Der Zeitpunkt der (nahenden) Zahlungsunfähigkeit ist somit kaum zu prognostizieren. Als Beleg für die abrupten Änderungen der Erwartungen am Finanzmarkt kann die sprunghafte Veränderung der Zinsdifferenz zwischen deutschen und anderen europäischen Staatsanleihen im Verlauf der Schuldenkrise gesehen werden (Abbildung 2, rechter Rand). Die Risikoaufschläge für

unfähigkeit kaum abschätzbar ist, so ist doch eine Aussage über die Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung und damit der Tragfähigkeit bzw. Generationengerechtigkeit der Staatsfinanzen möglich. Zur Einschätzung dieses Sachverhalts findet häufig ein auf Domar zurückgehendes Konzept Anwendung.<sup>11</sup> Demnach bleibt die Staatsverschuldung „within manageable limits“, solange die nominale Wachstumsrate des nominalen BIPs ( $y_t$ ) langfristig höher oder gleich dem Nominalzins ( $i_t$ ) ist, der auf die aufgenommenen Staatsschulden gezahlt werden muss. Unter der Annahme eines ausgeglichenen Haushalts steigt damit die Schuldenquote (Staatsverschuldung/Bruttoinlandsprodukt) schon deshalb nicht, da der Zähler nicht schneller ansteigt als der Nenner. Formal lässt sich dieser Sachverhalt folgendermaßen darstellen: Angenommen es werden nur einjährige Anleihen ausgegeben,  $d_t$  sei der Budgetüberschuss bzw. das -defizit (ohne Zinsausgaben),  $b_t$  die Schuldenstandsquote und  $t$  die jeweilige Periode, dann kann das Domar-Modell ausgedrückt werden als:

$$-d_t + (1 + i_t)/(1 + y_t) * b_{t-1} = b_t.$$

Die Gleichung verdeutlicht, dass sich die gegenwärtige Schuldenquote ( $b_t$ ) selbst bei

tuation ist nicht nachhaltig – es findet ein Ponzi-Spiel statt. Andersherum kann die Staatsschuldenquote selbst bei einem Haushaltsdefizit konstant gehalten werden, solange  $y > i$  gilt.

Die Politik der öffentlichen Verschuldung hat nach und nach jeden Staat geschwächt, der sich ihrer bedient hat.

/ Adam Smith /

Diese Herleitung ermöglicht es, die Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung und damit die Generationengerechtigkeit bzw. Nachhaltigkeit von Staatsfinanzen zu überprüfen. Dazu werden im Folgenden die Zinssätze für zehnjährige Bundesanleihen mit den Wachstumsraten des deutschen BIPs verglichen. Dies erfolgt hinsichtlich des Zeitraums vor dem Ersten Weltkrieg (1871 bis 1913) sowie für die beiden Nachkriegsperioden 1951 bis 1969 und 1970 bis 2010. Die Zeitreihe für die Bundesrepublik Deutschland wurde in zwei Perioden unterteilt, da im Jahr 1969 eine bedeutende institutionelle Änderung stattgefunden hat. In der Zeit des Deutschen Kaiserreichs lassen die jährlichen Daten keine eindeutige Schlussfolgerung zu (Abbildung 3a). Allerdings zeigt die Betrachtung der durchschnittlichen Zinsen und Wachstumsraten, dass die Finanzpolitik kaum nachhaltig war. In der zweiten Untersuchungsperiode zwischen Gründung der Bundesrepublik Deutschland und Ende der 1960er Jahre lag die Wachstumsrate des BIPs meist über dem Nominalzins (Abbildung 3b). Das gilt insbesondere bei Betrachtung der durchschnittlichen Werte und deutet damit auf eine nachhaltige Finanzpolitik hin. Diese beruhte jedoch kaum auf der Erwirtschaftung von Budgetüberschüssen – die nominale Verschuldung ist in dieser Periode um über 485 Prozent gestiegen – sondern vielmehr auf den hohen Wachstumsraten des BIPs während des „Deutschen Wirtschaftswunders“.

Im Gegensatz dazu steht das Ergebnis des dritten Untersuchungszeitraums (1970 bis 2010), insbesondere ab dem Jahr 1974: Wie aus Abbildung 3c hervorgeht, lagen die Wachstumsraten des BIPs in den meisten Jahren zwischen 1974 und 2010 unterhalb des Nominalzinses. Dies wird bei Betrachtung der Durchschnittswerte bestätigt und lässt auf eine nicht nachhaltige Finanzpolitik schließen. Feld weist darauf hin, dass sich für die gesamte Nachkriegsperiode ein ähn-

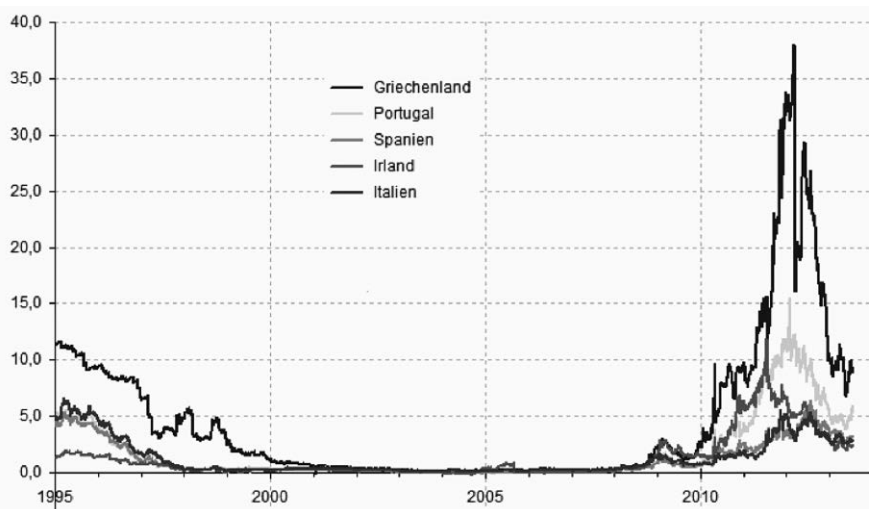


Abbildung 2: Zinsdifferenz zur Rendite zehnjähriger deutscher Staatsanleihen.

Quelle: Markt-Daten.de

Griechenland, Portugal und Irland sind dabei auf ein Niveau gestiegen, das diese Länder von einer Refinanzierung über den Kapitalmarkt de facto ausschloss. Ein Staatsbankrott wurde lediglich durch den finanziellen Beistand anderer Staaten des Euro-Raums verhindert.

#### Nachhaltige Staatsfinanzen nach Domar

Wenngleich der Zeitpunkt einer Zahlungs-

einem ausgeglichenen Haushalt ( $d_t = 0$ ) erhöht, wenn der Zins ( $1 + i_t$ ) die Wachstumsrate des BIPs ( $1 + y_t$ ) übersteigt. Unter der Annahme  $i > y$  ist eine Finanzpolitik damit nur nachhaltig, wenn ausreichend Überschüsse ( $d_t > 0$ ) erwirtschaftet werden, also eine Haushaltskonsolidierung durchgeführt wird. Kommt es anstelle von Budgetüberschüssen zu anhaltenden Defiziten, steigt die Schuldenquote immer weiter an. Eine solche Si-

licher Befund feststellen lässt, wenn neben den Zinsen für zehnjährige Staatsanleihen auch kürzere Laufzeiten Berücksichtigung finden.<sup>12</sup> Mit Zinsen oberhalb des Wirtschaftswachstums ist eine langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte nur gegeben, wenn Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet werden.<sup>13</sup> Die nominale Staatsverschuldung ist in der Bundesrepublik

Deutschland jedoch jedes Jahr gestiegen. Seit 1970 wurden lediglich im Jahr 2000 (Versteigerung der UMTS-Lizenzen) und 2007 (hohe Beteiligungsverkäufe) Budgetüberschüsse ausgewiesen. Hieraus kann die Erkenntnis gezogen werden, dass eine Haushaltskonsolidierung dringend erforderlich ist, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen langfristig zu gewährleisten.<sup>14</sup>

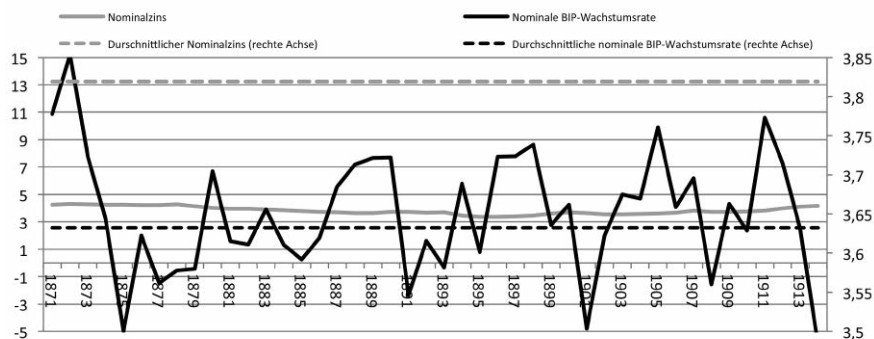


Abbildung 3a: Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung 1871-1913 in Prozent.

Quelle: Burret et al. 2013.

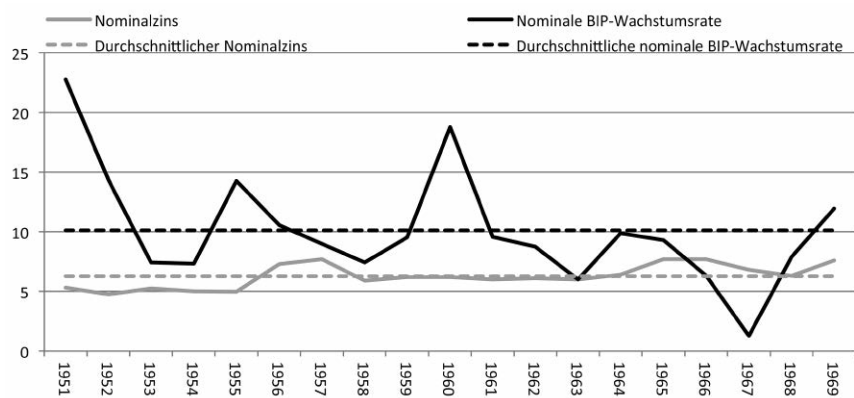


Abbildung 3b: Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung 1951-1969 in Prozent.

Quelle: Burret et al. 2013.

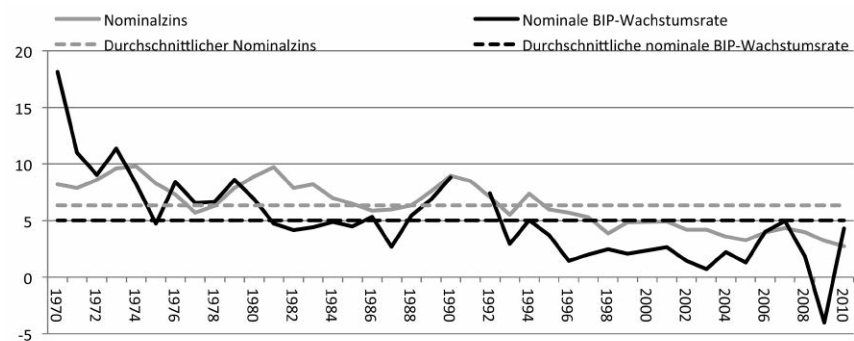


Abbildung 3c: Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung 1970-2010 in Prozent. Das BIP-Wachstum für 1991 wird nicht dargestellt und fließt auch nicht in die Durchschnittsberechnung ein, da die Wiedervereinigung diesen Datenpunkt verzerrt. Quelle: Burret et al. 2013.

Neben der Einengung der Handlungsspielräume aufgrund zunehmender Zins- und Tilgungsverpflichtungen werden die zukünftigen Haushalte durch steigende Ausgaben aufgrund der demografischen Entwicklung belastet. In Deutschland ist die Gesetzliche Rentenversicherung umlagefinanziert, das heißt die gegenwärtigen Beitragszahler finanzieren die gegenwärtigen Rentempfänger. Auch die Kranken- und Pflegeversicherung folgt dieser Finanzierungsmethode. Da die Anzahl an Rentnern und Pflegebedürftigen in Deutschland zunimmt und die Erwerbspersonenzahl gleichzeitig sinkt, müssen die Kosten des demografischen Wandels von immer weniger Bürgern getragen werden: 2010 kamen in Deutschland bereits auf jede Erwerbsperson 0,4 Nichterwerbspersonen über 65 Jahre, bis 2030 sollen es nach Berechnungen der Europäischen Kommission 0,55 und bis 2040 0,67 sein. Vor diesem Hintergrund ist die Konsolidierung der Staatsfinanzen in Zukunft nicht leichter zu bewältigen und sollte daher nicht weiter aufgeschoben werden. Dies gilt insbesondere angesichts der rekordverdächtigen Steuereinnahmen der letzten Jahre.

#### Wachstums- oder Austeritätspolitik

In der gegenwärtigen Schuldenkrise wird die Forderung immer lauter, auf Förderung des Wirtschaftswachstums statt auf Austeritätspolitik zu setzen. Die Verfolgung der Wachstumsstrategie bedeutet für den Staat aber höhere Ausgaben und damit vermutlich weitere Haushaltsdefizite. Eine solche Politik müsste ein Wachstum schaffen, das langfristig über dem Nominalzins liegt, damit die Staatsfinanzen tragfähig bleiben. Dies wurde in Deutschland, wie gezeigt, zumindest seit 1974 höchstens in vereinzelten Jahren erreicht. Eine Erklärung, warum dies nun anscheinend in Betracht gezogen wird, bleiben die Vertreter der Wachstumsforderung schuldig. Zudem zeigen empirische Untersuchungen, dass steigende Staatsschulden das Wachstum bremsen. Dies gilt in Industrienationen insbesondere, wenn die Schuldenquote einen bestimmten Grenzwert überschreitet. Je nach Land liegt dieser Grenzwert wohl zwischen 60 Prozent und 100 Prozent.<sup>15</sup> Die meisten Länder des Euro-Raums befinden sich seit längerem innerhalb dieser Gefahrenzone. Damit ist es zu bezweifeln, dass eine Wachstums- statt Austeritätspolitik bei der derzeitigen Lage der öffentlichen Haushalte und den steigenden Kosten des demografischen Wandels mit

einer generationengerechten, nachhaltigen Finanzpolitik zu vereinbaren ist.

### **Polit-ökonomische Verschuldungsanreize**

In diesem Abschnitt soll untersucht werden, inwiefern polit-ökonomische Ansätze zur Erklärung des aufgezeigten Trends steigen der Staatsschulden einen Beitrag leisten können und welche Schlussfolgerungen sich daraus für eine solide Finanzpolitik ergeben. Dabei soll der Erklärungsgehalt rein ökonomischer Faktoren nicht verkannt werden, wohl aber können diese die Zunahme der Staatsverschuldung nur unzureichend begründen:<sup>16</sup> Wie Abbildung 1 zeigt, kann die Zunahme der Staatsschulden in Deutschland durch außergewöhnliche Ereignisse (z.B. Kriege, Wiedervereinigung, Wirtschaftskrisen) und Änderungen der Rahmenbedingungen (z.B. Währungsreform) zumindest teilweise erklärt werden. Warum aber die aufgebauten Haushaltsdefizite auch in Jahren der konjunkturellen Erholung kaum jemals abgebaut wurden, obwohl dies den zukünftigen finanzpolitischen Spielraum erhöhen würde, kann unter rein ökonomischer Betrachtung nicht geklärt werden. Zwar ist es der Steuerglättungstheorie zufolge sachgerecht, Defizite zuzulassen und damit nicht unmittelbar auf einen schwankenden Finanzierungsbedarf des Staates mit Steueranpassungen zu reagieren,<sup>17</sup> aber es kann auch hieraus kein trendmäßiger Verschuldungsanstieg erklärt werden. Die gegenwärtige Diskussion in Deutschland über strukturelle Mehrausgaben wie das Betreuungsgeld und die Zuschussrente verdeutlicht das zugrundeliegende Problem: Den politischen Akteuren fällt es schwer, in Zeiten wirtschaftlicher Erholung zu konsolidieren – dies gilt im Falle Deutschlands selbst angesichts der europäischen Schuldenkrise, der Vorgaben der Schuldenbremse und sprudelnder Steuereinnahmen.

Einen Versuch zur Erklärung dieses Dilemmas unternimmt die Neue Politische Ökonomie. Diesem Ansatz zufolge sind öffentliche Haushaltsdefizite häufig das Ergebnis der Regeln unter denen eigeninteressierte und damit wiederwahlorientierte politische Akteure handeln. Buchanan und Tullock haben dabei das Problem fiskalischer Allmende hervorgehoben.<sup>18</sup> Für rational handelnde Politiker existieren Anreize, zwecks Machterhalts Sonderinteressen zu bedienen, deren Nutzen nur kleinen, privilegierten Gruppen zu Gute kommt. Die Kosten werden dabei „unmerklich“ auf die

heutigen und zukünftigen Steuerzahler verteilt. Dadurch wird die Staatsstätigkeit ausgeweitet und die öffentlichen Einnahmen werden übernutzt. Es kommt zu Haushaltsdefiziten. Damit ähnelt Staatsverschuldung, verstanden als externer Effekt, dessen Nutznießer und Kostenträger personell auseinanderfallen, dem ökonomischen Problem bei Allmendegütern. Die Staatsfinanzen werden, wie z.B. die Hochseefischgründe, übernutzt, da jeder nur seinen Nutzen bzw. Vorteil im Auge hat.<sup>19</sup> So wie der Fischbestand abnimmt und schließlich erschöpft wird, schränkt Staatsverschuldung die Handlungsspielräume zukünftiger Generationen immer weiter ein. Die Neigung der Politiker zur Schuldenfinanzierung wurde bereits vor Adam Smith und David Ricardo durch David Hume erkannt, als er auf die verführerische Möglichkeit hindeutete, durch Staatsverschuldung ‚den großen Mann‘ zu spielen, ohne dabei die Bürger mit hohen Steuern zu ärgern. Er folgerte, dass „die Praxis des Schuldenmachens (...) daher fast unfehlbar von jeder Regierung missbraucht“ wird.<sup>20</sup>

Neue Schulden zu machen ist nicht die feine Art, die alten Schulden auszugleichen.

/ George Washington /

Das Problem der fiskalischen Allmende erodiert zudem potentielle Konsolidierungsbemühungen. Da jede Interessensgruppe Ausgabensenkungen bzw. Steuererhöhungen bei sich vermeiden will, sind diese bereit, Ressourcen auf unproduktive Lobbyarbeit zu verwenden. Die Parteien werden versuchen, ihre jeweiligen Wählergruppen zu schützen. Analog hierzu versuchen die einzelnen Ministerien, Verwaltungen und Jurisdiktionen mögliche Sparmaßnahmen in ihrem Bereich abzuwenden. Eine breite Konsolidierung wird damit letztlich unterbunden. Dementsprechend werden Mehreinnahmen in konjunkturellen Aufschwüngen nicht zur Haushaltskonsolidierung verwendet, sondern zur Befriedigung weiterer Sonderinteressen verausgabt. Die so entstandenen Mehrausgaben werden in wirtschaftlichen Abschwüngen nur selten wieder gekürzt. Stattdessen ist eine Finanzierung durch Verschuldung politisch attraktiv. Den Nutzen der schuldenfinanzierten Ausgaben haben gegenwärtige Interessensgruppen, Politiker und Wähler, die zukünftigen Generationen bilden hingegen die Kostenträger. Die so aufgebürdete Last der zukünftigen Bürger

bleibt im politischen Prozess weitestgehend unberücksichtigt, da diese noch keine Stimme haben. Die intertemporale Streuung der Finanzierungslast beschneidet Kirchhof zufolge die Eigentumsrechte von noch nicht geborenen Generationen durch eine zukünftige Enteignung des Geldvermögens.<sup>21</sup> Ein föderaler Staatsaufbau kann das Problem fiskalischer Allmende verstärken, sofern die einzelnen Gebietskörperschaften keine ausreichende finanzielle Eigenverantwortung tragen. So erhöht die Möglichkeit, Schulden auf die anderen Jurisdiktionen und den Zentralstaat abzuwälzen, die subnationalen Verschuldungsanreize. Ein solches geografisches Auseinanderfallen von Nutznießer und Kostenträger kann auch Folge einer mangelnden Einnahmeautonomie und eines weitreichenden Transfersystems sein. Damit hängen die Auswirkungen der polit-ökonomischen Fehlanreize auf die Staatsverschuldung wesentlich von den institutionellen Rahmenbedingungen ab.<sup>22</sup>

### **Verschuldungsrestriktionen – ein Selbstbindungsdilemma**

Im vorherigen Abschnitt wurde aufgezeigt, dass die Schuldenentwicklung durch ökonomische und polit-ökonomische Faktoren zu erklären ist. Dies macht es notwendig, Institutionen zu untersuchen, die das eigeninteressierte politische Handeln in geordnete Bahnen lenken, soll heißen eine nachhaltige, generationengerechte Finanzpolitik ermöglichen.

Zur Abmilderung des Problems der Übernutzung fiskalischer Ressourcen müssen sich die politischen Akteure, analog zu Odysseus, „selbstbinden“, um so den polit-ökonomischen (Fehl-)Anreizen nicht nachzugeben und das „Staatsschiff“ nicht an die Klippen zu fahren. Generell sind dazu formale Beschränkungen des Haushaltsdefizits geeignet.<sup>23</sup> Damit eine solche Schuldenrestriktion nicht einfach abgeändert werden kann, sollte sie in der Verfassung festgeschrieben werden und obligatorische Referenden bei Reformen benötigen.

Ein per se-Verbot von Verschuldung ist allerdings nicht sinnvoll. Es muss – und darüber besteht breiter Konsens – genug Flexibilität für das Wirken der automatischen Stabilisatoren, also den zyklischen Schwankungen von Steuereinnahmen und Staatsausgaben, zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung gegeben sein. Weitere Flexibilität sollte vorhanden sein, um auf unerwartete schwere Krisen bzw. Notfälle fiskalpolitisch reagieren zu können. Weil die Umstände



einer Notsituation allerdings unerwartet und unsicher sind, ist eine klare Definition sowie Bestimmung aller möglichen Situationen kaum realisierbar. Dies eröffnet den politischen Akteuren die Möglichkeit, durch kreative Interpretation der Ausnahmetatbestände diese zu umgehen oder aufzuweichen, um so ihre Position zu verbessern. Schon bewusst falsche Prognosen bestimmter Parameter (z.B. Einnahmen und Ausgaben) können es ermöglichen, sich auf unerwartete Umstände zu berufen und eine Ausnahmeregelung zu nutzen. Zudem erlaubt Creative-Accounting, also die Verfälschung und Vertuschung von Daten, eine de jure Einhaltung der Verschuldungsregel bei einer „de facto“ Abweichung. Dies kann beispielhaft an der Fälschung der Statistiken in Griechenland oder der Ausgliederung bestimmter Ausgaben in Nebenhaushalte bzw. „Sondervermögen“ in Deutschland, die meist nicht in die Defizitberechnung einfließen, verdeutlicht werden.<sup>24</sup>

Es entsteht eine Dilemmasituation, das „Selbstbindungsdilemma“: Auf der einen Seite können sich Regierungen aufgrund polit-ökonomischer Anreize, Verschuldungsregeln zu umgehen, nur unter Aufgabe der fiskalischen Flexibilität tatsächlich und glaubhaft „selbstbinden“. Auf der anderen Seite bedingt aber die Komplexität der Anforderungen an die Finanzpolitik die Existenz gewisser Spielräume, sodass eine strikte Regelbindung ohne Ausnahmen auf Dauer nicht glaubhaft sein kann. Dabei stellt die Durchsetzung und Kontrolle bzw. Überwachung von Regeln und deren Ausnahmetatbeständen das grundlegende Problem dar.<sup>25</sup> Diese Aufgabe sollte eine möglichst unabhängige Institution wahrnehmen, sodass die potentiellen Regelbrecher („Täter“) keine Möglichkeit haben Druck auf die Durchsetzungsinstanz („Richter“) auszuüben. Analog hierzu haben die politisch verführerischen Möglichkeiten der Geldpolitik zu der Unabhängigkeit der Zentralbanken geführt. Schwache Durchsetzungsmechanismen sind z.B. für das Versagen der Verschuldungsrestriktionen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP), der ausufernde Staatsfinanzen im Euro-Raum verhindern sollte, mitverantwortlich. Da die „Täter“ auch gleichzeitig die „Richter“ sind, wurden die im SWP vorgesehenen Sanktionen trotz häufigem Verstoß nie verhängt, stattdessen verständigte man sich meist auf das Vorliegen von Ausnahmesituationen. Aufgrund der mangelnden Glaubwürdigkeit, Ausnahmeregelungen tatsächlich nur in Notfällen zu

nutzen, ist es für den Philosophen Agamben kennzeichnend für konstitutionelle Demokratien, einen „(...) permanenten Notstand zu schaffen.“<sup>26</sup>

Im Unterschied zu den Alpen ist der internationale Schuldenberg vulkanischen Ursprungs: er ist in ganz kurzer Zeit entstanden.  
/ Helmut Mayer /

Um das Problem der Täter-Richter-Konstellation zu vermeiden, wäre ein Sanktionsautomatismus denkbar. Dieser könnte bei Verstoß gegen die Verschuldungsregeln zu automatischen Ausgabekürzungen oder Steuererhöhungen, die einem verpflichtenden Tilgungsplan folgen, führen. Allerdings erhöht ein solcher Automatismus die Anreize, die Regelungen und Sanktionen durch die ungerechtfertigte Nutzung von Ausnahmetatbeständen oder Creative-Accounting zu umgehen. Die Bevölkerung kann dabei kraft ihrer Stimme nur als Kontrollinstanz dienen, wenn die Verschuldungsregel einfach, transparent und nachvollziehbar ausgestaltet ist. Um die Möglichkeiten der Umgehung und Vertuschung zu reduzieren, sollte eine Schuldenregel zudem möglichst auf allen Staatsebenen eingeführt werden und alle staatlichen Aktivitäten (z.B. Nebenhaushalte, Sozialversicherungen, öffentliche Unternehmen etc.) umfassen.

### Flankierende Institutionen

Die Finanzpolitik einer unabhängigen Kontrolle mit Sanktionsbefugnissen zu unterwerfen, ist politisch kaum durchsetzbar und demokratisch fragwürdig, da ein Teil der Souveränität abgegeben wird. Daher sollten den politischen Akteuren inhärente Anreize zur Einhaltung einer Schuldenregel gesetzt werden. Dazu ist es notwendig, dass die Gebietskörperschaften in Föderalstaaten die alleinige Verantwortung für ihre finanzielle Situation tragen. Dies kann insbesondere durch dezentrale Finanzautonomie und eine sogenannte No-Bailout-Klausel, die eine Schuldenübernahme bzw. Haftung durch Dritte im Falle einer Zahlungsunfähigkeit untersagt, erreicht werden. Ferner können Finanzreferenden die polit-ökonomischen Verschuldungsanreize hemmen.

### Dezentrale Einnahmeautonomie

Steuerautonomie ermöglicht den Jurisdiktionen, flexibel auf Veränderungen der Haushaltslage sowie der Bürgerpräferenzen zu reagieren, ohne dabei die Schuldenre-

striktion zu verletzen bzw. zu „dehnen“. Zudem entsteht durch dezentrale Einnahmeautonomie ein fiskalischer Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften. Dieser erlaubt den Wählern, Nutzen und Kosten politischer Maßnahmen besser abzuschätzen und erhöht somit ihre Souveränität. Die Kreise der Nutznießer, Steuerzahler und Entscheidungsträger decken sich damit weitgehend. Es liegt eine sogenannte institutionelle Kongruenz vor.<sup>27</sup> Da die gegenwärtigen Stimmbürger eher die Interessen zukünftiger Bürger beachten als dies kurzfristig orientierte Politiker tun, kann eine höhere Souveränität der Wähler zu einer niedrigeren Verschuldung führen. Zudem werden die Anreize zur Bedienung von Sonderinteressen auf Kosten aller Jurisdiktionsmitglieder durch die Möglichkeit der Bürger, in andere Gebietskörperschaften mit vorteilhafteren Steuer-Leistungs-Paketen abzuwandern, gehemmt. Dies vermindert ebenfalls die Staatsausgaben sowie die Verschuldung. Empirische Studien belegen, dass fiskalischer Wettbewerb meist zu einem kleineren Staatssektor führt.<sup>28</sup> Aufgrund der Vergleichsmöglichkeiten können die Stimmbürger zudem besser als Kontrollinstanz über eine Regeleinhaltung entscheiden. So ist es wahrscheinlich kaum gerechtfertigt, wenn sich Politiker auf den Ausnahmetatbestand einer schweren Wirtschaftskrise berufen, solange benachbarte Jurisdiktionen vergleichbare Verschuldungsrestriktionen problemlos einhalten können. Da die politischen Akteure ihre Glaubwürdigkeit wohl nicht verlieren wollen, werden ihnen damit inhärente Anreize zur Regeleinhaltung gesetzt.

Ein weitgehend egalisierender Finanzausgleich hemmt den fiskalischen Wettbewerb und wirkt damit entgegengesetzt. Die institutionelle Kongruenz wird geschwächt. Werden zusätzliche Einnahmen größtenteils wegverteilt, erodieren die Anreize der Gebirgländer solche zu erwirtschaften, z.B. durch die Bekämpfung von Schwarzarbeit oder durch die Pflege der Steuerbasis.<sup>29</sup> Auf der anderen Seite sinken die Anreize der Nehmerländer, sich aus eigener Kraft aus der Abhängigkeit der Ausgleichszahlungen zu befreien, denn steigende Einnahmen bedeuten weniger Transfers. Eine Einnahmequelle, die sich meist nicht auf die Transferhöhe auswirkt, bildet jedoch die Verschuldung. Damit kann eine Jurisdiktion ohne ihre wirtschaftliche oder finanzielle Position zu verbessern, ein hohes Maß an öffentlichen Leistungen bereitstellen und Privilegienin-

teressen befriedigen – finanziert durch Transfers und Verschuldung. Eine Umgehung bzw. „Dehnung“ der Verschuldungsregel wird hierbei durch die Stimmbürger wohl nicht so schnell abgestraft, da die Gebietskörperschaften sich auf ihre wirtschaftliche Schwäche als Grund für Haushaltsdefizite berufen können. Somit bewirkt ein stark egalisierender Finanzausgleich eine Reduktion der Eigenverantwortlichkeit und gibt weitere Verschuldungsanreize. Theoretische und empirische Studien legen die Existenz solcher Effekte nahe.<sup>30</sup>

#### *No-Bailout-Klausel und Insolvenzordnung*

Neben mangelnder Fiskalautonomie erhöht insbesondere eine fehlende oder unglaubwürdige No-Bailout-Klausel die polit-ökonomischen Anreize zur Schuldenfinanzierung. Denn während lokale öffentliche Verschuldung vornehmlich lokalen Nutzen stiftet, können die Kosten im Falle einer Überschuldung durch einen Bailout vergemeinschaftet werden (institutionelle Inkongruenz). Eine solche Übernahme von Verbindlichkeiten durch eine übergeordnete Gebietskörperschaft antizipieren die Investoren. Sie fordern daher keinen adäquaten Risikoaufschlag bei steigender Verschuldung bzw. steigendem Insolvenzrisiko untergeordneter Gebietskörperschaften. Dadurch fehlt eine frühzeitige Disziplinierung der lokal agierenden Politiker durch den Markt. Steigende Risikoprämien würden hingegen, aufgrund höherer Zinsausgaben und damit einer Einschränkung des (zukünftigen) finanzpolitischen Spielraums, eine Abstrafung durch die Stimmbürger und somit einer frühzeitigen Disziplinierung der Politiker fördern. Empirische Studien belegen den Effekt einer No-Bailout-Klausel auf die Risikoaufschläge und subnationalen Defizite.<sup>31</sup> Die fehlende disziplinierende Wirkung des Marktes auf das Schuldenverhalten zeigt sich in der gegenwärtigen Schuldenkrise. Nach der Einführung des Euros sind die Risikoprämien auf Staatsanleihen in den südeuropäischen Ländern gesunken (Abbildung 2).<sup>32</sup> Dies ermöglichte den Ländern, sich stärker zu verschulden.

Die öffentliche Verschuldung ist die schrecklichste Geißel, die je zur Plage der Nation erfunden wurde.

/ David Ricardo /

Zusätzlich zu einer No-Bailout-Klausel ist eine Insolvenzordnung für die Gebietskörperschaften bzw. Staaten notwendig. Nur

wenn die Gläubiger über den Prozess bei Insolvenz informiert sind, haben sie eine Grundlage, auf der sie das Kreditrisiko adäquat preisen können. Zudem erhöht eine Insolvenzordnung die Glaubwürdigkeit von No-Bailout-Regeln: Ohne ein gesichertes Verfahren für überschuldete Staaten und Gebietskörperschaften können aufgrund von too-big-to-fail- bzw. too-connected-to-fail-Problemen Finanzhilfen trotz No-Bailout-Klausel notwendig erscheinen.<sup>33</sup> Dies belegt wiederum die Eurokrise, in der insbesondere aus Angst vor einer krisenhaften Ansteckung weiterer Staaten de facto gegen die No-Bailout-Klausel des Artikels 125 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) verstoßen und finanzieller Beistand gewährt wurde.

#### *Finanzreferenden*

Finanzreferenden, also die Befragung der in den jeweiligen Jurisdiktionen wohnenden Bürger zu bestimmten Ausgabeprojekten, können zu einer frühzeitigen Disziplinierung der politischen Akteure führen, da sie die Bedienung von Sonderinteressen einschränken und die Souveränität der Bürger stärken. Zudem werden die Bürger direkter mit den Kosten einzelner Maßnahmen konfrontiert, sodass die Realisation von nur tatsächlich notwendigen Projekten wahrscheinlich wird (Stärkung der institutionellen Kongruenz). Ferner ist eine Beachtung der Interessen von zukünftigen Generationen durch die Bürger wiederum wahrscheinlicher als durch die kurzfristig orientierten Politiker. Ein Beleg hierfür kann in der hohen Befürwortung (85 Prozent der Teilnehmer) der Schweizer Schuldenbremse in einer Volksabstimmung Ende 2001 gesehen werden. Empirische Studien finden Evidenz für eine hemmende Wirkung von direktdemokratischen Institutionen auf die öffentliche Verschuldung und insbesondere die Staatsausgaben.<sup>34</sup>

#### *Zwischenfazit*

Es zeigt sich also, dass eine Verschuldungsregel eine gewisse Flexibilität mittels Ausnahmetatbeständen zulassen muss, um langfristig glaubwürdig zu sein. Eine ungerechtfertigte Nutzung der Ausnahmen sowie der Umgehungs- und Vertuschungsmöglichkeiten ist aufgrund polit-ökonomischer Verschuldungsanreize jedoch wahrscheinlich. Daher können solide Haushalte durch eine Verschuldungsrestriktion nur erwartet werden, wenn der Regelrahmen auch polit-ökonomische Anreize zur Einhaltung der

Restriktion setzt. Dazu muss die Schuldenregel einen Verfassungsrang erhalten sowie einfach, transparent, nachvollziehbar und möglichst umfassend ausgestaltet sein. Die Ausnahmetatbestände müssen dabei möglichst präzise gefasst und ein verbindlicher Tilgungsplan muss vorgeschrieben werden. Da eine Überwachung und Durchsetzung der Regelungen und potentieller Sanktionen durch eine unabhängige Instanz in Demokratien kaum möglich ist, sind flankierende Institutionen, die inhärente Anreize zur Einhaltung setzen, notwendig. Hierbei sind insbesondere eine Fiskalautonomie, eine Haftungsbeschränkung in Form einer No-Bailout-Klausel (inklusive Insolvenzordnung) und direktdemokratische Institutionen zu nennen. Dadurch kann eine weitgehende institutionelle Kongruenz zwischen Entscheidungsträger, Nutznießer und Steuerzahler hergestellt und somit das Problem der fiskalischen Allmende reduziert und die Verschuldungsanreize gesenkt werden.<sup>35</sup>

#### **Bisherige Verschuldungsrestriktionen in Deutschland**

Dieser Abschnitt untersucht anhand anekdotischer Evidenz, inwiefern die verschiedenen Verschuldungsrestriktionen in Deutschland die Staatsverschuldung tatsächlich einschränken konnten. Dazu werden die entsprechenden Regelausgestaltungen und institutionellen Rahmenbedingungen jeweils kurz dargestellt.

#### **Deutsches Kaiserreich**

##### *Institutionelle Rahmenbedingungen*

Mit Gründung des deutschen Kaiserreichs 1871 entstand der erste deutsche Nationalstaat. Die politische Macht des Reiches war allerdings begrenzt. So wurde die Legislative durch den Bundesrat dominiert, welcher ein Veto hinsichtlich der Reichsgesetzgebung inklusive der Steuern hatte und den Reichstag auflösen konnte. Artikel 73 der neuen Verfassung des Kaiserreichs limitierte die Möglichkeit der Staatsverschuldung auf „Fälle eines außerordentlichen Bedürfnisses“. Im ordentlichen Haushalt konnte sich das Reich allerdings erst gar nicht verschulden, da dieser durch sogenannte Matrikularbeiträge, die bevölkerungsabhängig von den Einzelstaaten entrichtet wurden, ausgeglichen werden musste. Damit war eine Verschuldung nur im außerordentlichen Budget möglich. Der Bundesstaat hatte also Anreize, seine Tätigkeiten auszuweiten, die dabei entstehenden Ausgaben als „ordentliche“ zu de-

klarieren und die Zahllast damit auf die Länder abzuwälzen. Der Anstieg der Matrikularbeiträge von 1874 bis 1879 um 40 Prozent kann als Beleg hierfür gesehen werden.<sup>36</sup> Diese Form des Fiskalföderalismus verdeutlicht das Problem der fiskalischen Allmende: Die Anreize für einen soliden Staatshaushalt werden durch die Möglichkeit, via Transfers (Matrikularbeiträge) auf die fiskalischen Ressourcen Dritter (Länder) zuzugreifen, erodiert. Die Länderfinanzen wurden überlastet – analog zu dem Beispiel der Überfischung der Hochseegründe. Die Schuldenrestriktion des Artikels 73 war dabei kaum wirksam, da sie wesentliche Spielräume ließ. Zum einen bezog sich die Beschränkung nur auf das Reich, nicht auf seine Gliedstaaten. Damit war diesen eine Verschuldung weiterhin unbegrenzt erlaubt.<sup>37</sup> Zum anderen wirkte Artikel 73 selbst auf Reichsebene nur begrenzt: Es fehlte eine exakte Definition des Tatbestandes eines „außerordentlichen Bedürfnisses“ oder ein bindender Tilgungsplan. Zudem war der Ausrufung eines solchen Bedürfnisses keine hohe parlamentarische Hürde, wie z.B. das Erreichen einer Zweidrittelmehrheit, gesetzt.

#### *Entwicklung der öffentlichen Verschuldung im Deutschen Kaiserreich*

In den Jahren nach Ende des Deutsch-Französischen Krieges 1871 kam es aufgrund französischer Reparationszahlungen zu einer Schuldentilgung auf Bundes- und Länderebene. Auf die darauffolgende wirtschaftliche Boomphase der Gründerzeit folgte ab ca. 1873 eine konjunkturelle Abkühlung, die fast drei Dekaden anhaltende Gründerkrise. Diese Weltwirtschaftskrise führte zu Massenbankrotten (knapp 80 Prozent der nach 1870 neugegründeten Unternehmen wurde zahlungsunfähig), schweren Kursverlusten (viele Aktien verloren bis zu 90 Prozent ihres Wertes) und Bankenzusammenbrüchen.<sup>38</sup> Damit kann die kurz nach der Reichsgründung kontinuierlich steigende Staatsverschuldung durchaus auf eine „außerordentliche Situation“ aufgrund eines konjunkturellen Abschwungs zurückgeführt werden. Allerdings sollte eine nachhaltige Finanzpolitik die entstandenen Defizite im konjunkturellen Verlauf wieder ausgleichen. Eine solche Entwicklung ist aus Abbildung 1 nicht zu erkennen. Es ist allerdings evident, dass die Verschuldung der Länder weitaus schneller anstieg als jene des Reichs. Dies beruhte vermutlich weniger auf der gesetzlichen Schuldenrestriktion auf Reichs-

ebene, sondern vielmehr auf der Belastung der Länderfinanzen durch die Matrikularbeiträge und die daraus folgende Entlastung des Reiches.

**Verschuldung ist nichts weiter als vorgezogener Konsum, der in der Zukunft ausfällt.**

/ Hjalmar Schacht /

In der Periode von 1890 bis 1913 pendelte die Verschuldungsquote um 54 Prozent. Tatsächlich nahm die nominale Gesamtverschuldung in diesem Zeitraum aber um 148 Prozent zu, wobei der prozentuale Anstieg auf Ebene des Reiches etwa dreimal höher ausfiel als auf Länderebene. Dies mag zum einen in einer gestiegenen Belastung der Reichsfinanzen durch höhere Kolonial- und Bildungsausgaben sowie durch die Einführung der Bismarck'schen Sozialversicherungen (z.B. Gesundheitsversicherung 1883 und Rentenversicherung 1891) und den Kosten der Kriegsvorbereitung begründet sein. Zum anderen konnten die Länder aufgrund ihrer politischen Macht die sogenannte Frankenstein-Klausel von 1879 durchsetzen. Diesem Gesetz zufolge musste das Reich Einnahmen aus Zöllen und der Tabaksteuer, die 130 Millionen Mark überschritten (der Betrag wurde später erhöht) den Ländern nach Maßgabe ihrer Bevölkerungsanzahl überweisen bzw. von den Matrikularbeiträgen abziehen.<sup>39</sup> Daraufhin überwies das Reich häufig Transfers an die Länder anstatt wie bisher Zahlungen zu erhalten.<sup>40</sup> Die Zunahme der Reichsverschuldung während dieses Zeitraums in Höhe von 273 Prozent lässt zudem eine weite Auslegung des Begriffs ‚außerordentliches Bedürfnis‘ vermuten.

Der starke Schuldenanstieg infolge des Kriegsausbruchs im Jahr 1914 ist vornehmlich auf Gesetzesänderungen zurückzuführen, die es dem Staat erlaubten, sich direkt und nahezu unbegrenzt durch die Reichsbank zu finanzieren und diese von der Gold-einlösepflicht entbanden.<sup>41</sup> Damit wurde zum einen die disziplinierende Marktwirkung steigender Risikoprämien umgangen; zum anderen konnten so die zu leistenden Zinszahlungen niedrig gehalten und das Ponzi-Spiel länger fortgesetzt werden. Nach Ende des Ersten Weltkrieges wurden dem Reich hohe Reparationszahlungen auferlegt. Um diesen nachzukommen sollte die Reichsbank weiterhin zur Monetarisierung der Staatsschulden genutzt werden. So wurden im Jahr 1923 90 Prozent der Staatsaus-

gaben durch Schuldverschreibungen finanziert, die bei der Reichsbank diskontiert wurden. Infolgedessen stieg die Reichsbank zum größten Gläubiger des deutschen Reiches auf – Ende November 1923 hielt sie fast die gesamten kurzfristigen Staatsschulden in Höhe von 191,6 Trillionen Mark.<sup>42</sup>

#### **Weimarer Republik und Drittes Reich**

##### *Institutionelle Rahmenbedingungen*

Mit Verabschiedung der Weimarer Verfassung im Jahre 1919 wurde der Staatsaufbau stärker zentral ausgerichtet: Die Legislative wurde fortan vom Reichstag dominiert und der Reichsrat verlor seine Vetomacht. Zudem veränderte die Erzberger Finanzreform von 1919/1920 den fiskalischen Regelrahmen in Richtung eines zentralisierten „top-down“-Föderalismus: Das Reich wurde mir einer Steueradministration und den Hoheiten über die meisten Steuern ausgestattet. Zur Kompensation des Verlusts der Steuerautonomie wurde den Ländern ein Anteil an den föderalen Steuern zugesprochen sowie ein vertikaler Finanzausgleich eingeführt. Daneben wurde die Verschuldungsrestriktion in der Verfassung weiter konkretisiert. Nach Artikel 87 durften öffentliche Kredite nun bei „außerordentlichem Bedarf und *in der Regel* nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken“ (Hervorhebung durch den Verfasser) aufgenommen werden. Neben der Unklarheit darüber, welche Situationen einen „außerordentlichen Bedarf“ kennzeichnen, fehlte eine Definition des Begriffs „werbende Zwecke“. Generell dürften damit „ertragsreiche“ Investitionen der öffentlichen Hand gemeint gewesen sein.<sup>43</sup> Allerdings war der Investitionsbegriff weit auslegbar; so war weder klar, ob es sich um Brutto- oder Nettoinvestitionen handelte, noch welche Investitionen genau zur Kreditaufnahme ermächtigten (z.B. Bildungs- oder Forschungsausgaben). Zudem fehlten dieser Regelung verbindliche Tilgungsvorschriften für aufgelaufene Schulden sowie eine Einbeziehung der Länder. Mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten 1933 wurde der Reichsrat aufgelöst und die föderale Staatsstruktur faktisch abgeschafft. So stieg der Anteil der durch das Reich bestimmten Steuereinnahmen von 50 Prozent in 1913/14 auf 98 Prozent in 1938.<sup>44</sup> Zudem wurden die Verfassung und damit auch Artikel 87 durch das Ermächtigungsgesetz vom März 1933 außer Kraft gesetzt. Zur Kriegsfinanzierung sollte abermals die Reichsbank mit den oben beschriebenen Effekten herangezogen werden.<sup>45</sup>

*Entwicklung der öffentlichen Verschuldung in der Weimarer Republik und im Dritten Reich*  
Die Staatsschuldenquote sank mit der Konstitution der Weimarer Republik im Jahre 1919 rapide. Dies kann aber kaum auf die neue Verfassung bzw. die restriktivere Schuldenregel des Artikels 87 zurückgeführt werden, vielmehr bewirkte die aufkommende Hyperinflation einen rapiden Anstieg des nominalen BIPs und damit eine sinkende Schuldenquote. Tatsächlich stieg die nominale Verschuldung bis zur Währungsreform im November 1923 auf über 192 Trillionen Mark.

Die konjunkturelle Lage während der Großen Depression der frühen 1930er Jahre kann als außergewöhnliche Situation gewertet werden, sodass eine Verschuldung in Einklang mit Artikel 87 steht. Allerdings wies das Deutsche BIP ab 1933 schon wieder Wachstumsraten von über fünf Prozent auf. Daraus kann auf ein Ende des „außerordentlichen Bedarfs“ geschlossen werden. Dann wäre eine weitere Verschuldung nur noch für „werbende Zwecke“ erlaubt gewesen. Es darf aber bezweifelt werden, dass der weitere Schuldenanstieg bis Kriegsbeginn in Höhe von 27,31 Milliarden Mark (1933 bis 1938) lediglich auf rentablen Investitionen der öffentlichen Hand beruhte. Allerdings wurde Artikel 87 im Rahmen des Ermächtigungsgesetzes sowieso außer Kraft gesetzt. Der steigende Anteil der Bundesebene an der gesamten Verschuldung kann auf die seit 1919 zunehmende Zentralisierung zurückgeführt werden.

## **Bundesrepublik Deutschland**

### *Institutionelle Rahmenbedingungen*

Die Bundesrepublik Deutschland wurde nach Plänen der Alliierten, die Angst vor einem Wiedererstarken Deutschlands hatten, dezentral aufgebaut. Den Ländern wurde ein gewisser Grad an politischer Autonomie gewährt. So bedurften bis 2009 im Durchschnitt ca. 52 Prozent und nach der Föderalismusreform I ca. 40 Prozent aller Gesetze der Zustimmung durch den Bundesrat. Bei den restlichen Gesetzen darf der Bundesrat Einspruch erheben, kann jedoch durch den Bundestag überstimmt werden.<sup>46</sup> Hinsichtlich der fiskalischen Kompetenzverteilung steht den Ländern eine weitgehende Ausgabenautonomie zu, die Steuerkompetenzen sind allerdings überwiegend beim Bund angesiedelt.

**Schuldenmachen ist einfach politisch attraktiv geworden.**

/ John D. Rockefeller /

Dabei soll ein weitgehend nivellierender horizontaler und vertikaler Finanzausgleich gemäß des Artikels 107 GG „die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen [ausgleichen]“ und gemäß Artikel 72 GG die „Einheitlichkeit“<sup>47</sup> der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ gewährleisten. Die stark egalisierende Ausgestaltung des Finanzausgleichs bedingt, dass jede zusätzliche Einnahme eines Bundeslandes Auswirkungen auf die zustehende oder zu leistende Transferhöhe hat und impliziert damit politische ökonomische Anreize zur Staatsverschuldung. Die Neigung zu Haushaltsdefiziten wird zudem durch eine weitere Besonderheit des deutschen Föderalismus erhöht. Das Bundesverfassungsgericht sieht in dem bundesstaatlichen Finanzausgleich ein „bündisches Prinzip des Einstehens füreinander“ verwirklicht.<sup>48</sup> Dies bedeutet die Existenz eines Bailout-Gebots als Ultima Ratio bei einer Haushaltsnotlage eines Bundeslandes. Die föderale Ausgestaltung des deutschen Bundesstaates reduziert also den fiskalischen Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften, schwächt die institutionelle Kongruenz und verstärkt somit das Problem der fiskalen Allmende.

Analog zur Regelung in der Weimarer Verfassung erlaubte Artikel 115 GG a.F. (1949) die Kreditaufnahme in Situationen des „außerordentlichen Bedarfs“ und „in der Regel nur für werbende Zwecke“. Ähnliche Klauseln wurden in die meisten Länderverfassungen übernommen. Allerdings ermöglichte die mangelnde Ausgestaltung der Schuldenschanke, wie schon in der Weimarer Republik, eine einfache Umgehung. Die Anreize zur Einhaltung wurden zudem durch die fehlende Einnahmeautonomie, das Bailout-Gebot sowie den stark nivellierenden Finanzausgleich erodiert.

### *Entwicklung der öffentlichen Verschuldung zwischen 1950 und 1967*

Die deutsche Schuldenquote pendelte zwischen 1950 und 1967 um 20 Prozent, allerdings ist diese Tatsache vielmehr auf den wirtschaftlichen Aufschwung des „Deutschen Wirtschaftswunders“ als auf einen ausgeglichenen Haushalt zurückzuführen. Tatsächlich stieg die nominale Staatsverschuldung in diesem Zeitraum um über 500 Prozent. Da das Vorliegen eines „außerordentlichen Bedarfs“ in dieser Periode höchstens vereinzelt und in geringem Ausmaß zu Kreditermächtigungen geführt haben kann, dürfte die Mehrheit der aufgenommenen Schulden gemäß Artikel 115 GG (1949)

nur investiv verwendet worden sein. Dies kann angesichts des Umfangs der Zunahme jedoch bezweifelt werden. Verfassungsmäßige Bundes- und Landeshaushalte in Einklang mit der Schuldenrestriktion konnten wohl aufgrund der zahlreichen Umgehungsmöglichkeiten und den unpräzisen Begriffsabgrenzungen trotzdem präsentiert werden.

### *Institutionelle Rahmenbedingungen ab 1967*

Der institutionelle Rahmen hat im Jahr 1967 eine bedeutende Veränderung erfahren. Das Stabilitätsgesetz (StabG)<sup>49</sup> führte zu einer Neuausrichtung der deutschen Wirtschaftspolitik nach keynesianischem Vorbild. Im Rahmen dieser Reform wurde 1969 auch die Schuldenschanke des Artikels 115 GG alte Fassung (1949) revidiert. Dabei kam es nicht, wie es vor dem Hintergrund der stark gestiegenen nominalen Verschuldung zu erwarten gewesen wäre, zu einer Stärkung sondern zu einer Schwächung der ohnehin nur bedingt wirksamen Schuldenschanke. Da an den neuen Artikel 115 GG alte Fassung (1969) angelehnte Regelungen auch in die Verfassungen der Bundesländer übernommen wurden, ergab sich hier meist ebenfalls eine institutionelle Schwächung: Seit der Revision des Jahres 1969 durfte die Kreditaufnahme die Höhe der Investitionen auch ohne Vorliegen eines „außerordentlichen Bedarfs“ übertreffen, wenn eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ bestand. Das Vorliegen einer solchen Störung war offensichtlich leichter zu rechtfertigen, insbesondere da eine fehlende Definition breite Auslegungsmöglichkeiten zuließ und die Störung einfach durch die Regierung selbst festgestellt werden konnte. Zudem fehlte, wie auch schon bei den Ausgaben für „werbende Zwecke“, eine klare Definition des Investitionsbegriffs. Eine weitere Ausnahme von der Investitionsbindung wurde für Nebenhaushalte bzw. Sondervermögen eingeführt. Außerdem war in beiden Versionen des Artikels nicht klar, in welcher Höhe eine Verschuldung bei Ausrufung eines „außerordentlichen Bedarfs“ bzw. einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ erfolgen durfte.<sup>50</sup> Verbindliche Tilgungspläne für aufgenommene Kredite existierten ebenfalls nicht; somit war auch keine Konsolidierung in konjunkturellen Aufschwüngen zu erwarten.

Es fehlten zudem Anreize zur Einhaltung der Schuldenregel, eine Umgehung wurde nämlich durch den Kapitalmarkt und die Bürger kaum abgestraft. Erstens existierten durch die Ausnahmetatbestände und feh-

lenden Begriffsabgrenzungen Vertuschungsmöglichkeiten. Zweitens war es für die Bürger undurchsichtig, inwiefern eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ tatsächlich vorlag und welche Kreditvolumina die Existenz eines Ungleichgewichts rechtfertigte. Drittens war eine Reaktion der Finanzmärkte auf die zunehmende Verschuldung einer untergeordneten Gebietskörperschaft nicht zu erwarten, da die Investoren von einem Bailout im Falle einer Überschuldung ausgehen konnten. Diese Vermutung bestätigte sich spätestens als das Bundesverfassungsgericht 1992 eine extreme Haushaltnotlage des Saarlandes und Bremens feststellte und Sanierungshilfen gezahlt werden mussten.<sup>51</sup> Eine Klage Berlins auf bundesstaatliche Finanzhilfe wurde 1996 vom Bundesverfassungsgericht allerdings abgelehnt.

Dass das Schuldenmachen leichter ist, als Schulden zu bezahlen, das wissen nicht bloß die gewöhnlichen Sterblichen, das wissen auch die Finanzminister aller Staaten.  
/ Urheber unbekannt /

Im Jahr 1997 wurden im Rahmen des SWPs auf europäischer Ebene zwei zusätzliche Schuldenrestriktionen eingeführt. Diese begrenzen das jährliche Haushaltsdefizit auf drei Prozent und die Schuldenquote auf 60 Prozent des BIPs. Bei einem Verstoß gegen diese Kriterien können die europäischen Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin-Rat) monetäre Sanktionen verhängen. Da hierbei „Täter“ und „Richter“ personell zusammenfallen, darf es nicht wundern, dass tatsächlich nie Sanktionen verhängt wurden. Stattdessen wurde meist auf das Vorliegen von Ausnahmesituationen verwiesen. Anstelle einer Verschärfung kam es in Folge eines Verstoßes Deutschlands und Frankreichs gegen das Defizitkriterium im Jahr 2005 zu einer Verwässerung des Paktes.

#### *Entwicklung der öffentlichen Verschuldung ab 1969*

Seit der Neufassung der Schuldenschanke ist eine trendmäßige Zunahme der Verschuldungsquote erkennbar. Dazu haben sicherlich konjunkturelle Faktoren wie die beiden Ölkrisen der 1970er Jahre und außergewöhnliche Situationen wie die Wiedervereinigung beigetragen (vgl. Abbildung 1). Allerdings kann hierdurch nicht der anhaltende Trend steigender Staatsschulden – seit Gründung der Bundesrepublik hat sich

die nominale Staatsverschuldung jedes Jahr erhöht – oder das Ausbleiben einer Konsolidierung erklärt werden. Vielmehr ist eine „ungerechtfertigte“ Nutzung der Ausnahmetatbestände aufgrund polit-ökonomischer Anreize naheliegend. Dies wurde durch die Reformen des StabG im Jahr 1967 und insbesondere durch die Einführung neuer Ausnahmetatbestände von der Investitionsorientierung, für Sondervermögen und für „Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, erleichtert. Der Trend steigender Schulden beschränkt sich dabei nicht auf die Bundesebene, auch auf Länderebene erreicht die Schuldenquote immer neue Höchstmarken. Die 1997 im Rahmen des SWPs eingeführten Defizit- und Verschuldungsgrenzen konnten die Staatsschulden anscheinend weder beeinflussen noch das Haushaltsdefizit wirksam begrenzen. Dies darf aufgrund der einfachen Umgehungsmöglichkeiten und der wenig restriktiven Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen nicht wundern. Neben den unzureichenden nationalen und internationalen Schuldenregeln erlaubt das implizite Bailout-Gebot den deutschen Bundesländern, die Schuldenregeln zu „dehnen“, ohne Marktsanktionen in Form höherer Zinsen erwarten zu müssen.

Die relativ starke Zunahme der Schuldenquote seit Anfang der 1970er Jahre beruht somit zumindest teilweise auf Schwächen der Schuldenschränken und den Eigenheiten des föderalen Staatsaufbaus in Deutschland. In einem früheren Abschnitt wurde gezeigt, dass sich die öffentlichen Haushalte zumindest in den letzten 40 Jahren auf keinem nachhaltigen, generationengerechten Weg befanden. Vor diesem Hintergrund wurde im Mai 2009 die Verankerung einer neuen Schuldenrestriktion im Grundgesetz, die sogenannte Schuldenbremse, vom Deutschen Bundestag und Bundesrat beschlossen.

#### **Die neue deutsche Schuldenbremse**

Dieser Abschnitt evaluiert die neue deutsche Schuldenbremse anhand der zuvor entwickelten Kriterien sowie anhand der Schwächen früherer Restriktionen. Dazu soll zuerst die wesentliche Funktionsweise der Schuldenbremse knapp erläutert werden, um anschließend verbleibende Kritikpunkte zu klären. Da bis zur endgültigen Einführung der Schuldenbremse auf Bundes- und Länderebene derzeit noch Übergangsregelungen in Kraft sind, wird von einer empirischen Analyse abgesehen.

#### *Funktionsweise der neuen deutschen Schuldenbremse<sup>52</sup>*

Die neue deutsche Schuldenbremse schreibt erstmals einen mittelfristig (beinahe) ausgeglichenen Haushalt vor. Dabei folgt die Ausgestaltung einem Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, sich von der Investitionsorientierung aufgrund der Schwierigkeiten mit der Abgrenzung des Investitionsbegriffs zu lösen.<sup>53</sup> Anstelle der bisherigen investitionsbezogenen Kreditlinie muss der Haushalt nun im Regelfall (beinahe) ausgeglichen sein. So darf sich der Bund ab 2016 strukturell, also im normalen Konjunkturverlauf nur noch in Höhe von 0,35 Prozent des BIPs verschulden. Damit erhält die Fiskalpolitik einen gewissen Grad an benötigter Flexibilität. Die Konjunkturbereinigung erfolgt gemäß einem auch auf EU-Ebene verwendeten Modell. Dadurch kann die Berechnung der konjunkturell erlaubten Verschuldung zumindest von einer Fachöffentlichkeit überprüft werden. Es reicht nun nicht mehr die alleinige Ausrufung einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, vielmehr muss ein konjunkturell bedingtes Haushaltsdefizit zumindest modelltheoretisch belegt werden.<sup>54</sup>

Eine Verschuldung in Sondervermögen ist bereits ab 2011 nicht mehr möglich. Es bestehen aber gemäß Artikel 109 GG noch Ausnahmen für „Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“.

Haushaltsplanung und -vollzug fallen letztendlich meist auseinander. Damit daraus kein struktureller Schuldenanstieg resultieren kann, müssen diese „unerlaubten“ Defizite bzw. Überschüsse auf ein Kontrollkonto gebucht werden. So sollen Haushaltsdefizite, die nicht konjunkturell oder durch Ausnahme- bzw. Notsituationen begründet sind, im „Gedächtnis“ bleiben. Sobald die kumulierten Defizite auf diesem Sonderkonto ein Prozent des BIPs überschreiten, müssen sie durch entsprechende Absenkungen der strukturellen Defizitgrenze von 0,35 Prozent „binnen eines angemessenen Zeitraumes“ konjunkturgerecht zurückgeführt werden. Der negative Saldo des Kontrollkontos darf 1,5 Prozent des BIPs nicht übersteigen. Damit ist erstmals auch eine bindende ex-post Regelung zur Tilgung nicht gerechtfertigter Defizite gegeben. Die Schuldenbremse zielt also nicht nur auf die Haushaltsaufstellung, sondern auch auf den Vollzug ab.

Es war richtig, in der Krise mehr Schulden zu machen. Aber was in der Krise richtig war, ist nach der Krise falsch.

/ Wolfgang Schäuble /

Den Bundesländern sind (strukturelle) Haushaltsdefizite ab 2020 verboten. Die genaue Ausgestaltung und die Einrichtung gewisser konjunktureller Spielräume bleiben gemäß Artikel 109 GG im Ermessen der Länder. Um das Ziel ausgeglichener Länderhaushalte zu erreichen, werden Berlin, Bremen, dem Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein noch bis 2019 Konsolidierungshilfen gewährt, sofern die vereinbarten Konsolidierungspfade eingehalten werden. Ein Stabilitätsrat, der sich aus den Bundesministern für Finanzen sowie Wirtschaft und den Landesfinanzministern zusammensetzt, soll die Haushaltsentwicklung und -planung von Bund und Ländern überwachen und diesbezüglich Transparenz herstellen. Dabei sollen Haushaltsnotlagen frühzeitig erkannt und Sanierungskonzepte vereinbart werden.

### Kritik an der deutschen Schuldenbremse

Bei der Ausgestaltung der deutschen Schuldenbremse wurde vielen Problemen vergangener Restriktionen begegnet, z.B. den Begriffsauslegungsmöglichkeiten, der einfachen Berufung auf außergewöhnliche Situationen bzw. eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, den Ausnahmen für Sondervermögen, der Nichtbeachtung des Haushaltsvollzugs oder der fehlenden langfristigen Budgetausgleichspflicht bzw. dem fehlenden Tilgungsplan. Allerdings besteht weiterer Konkretisierungs- und Reformbedarf. Die Kritik bezieht sich insbesondere auf drei Problemfelder: erstens die noch bestehenden Gestaltungsspielräume der Schuldenbremse, zweitens die Umsetzung der Schuldenbremse auf Länderebene sowie drittens die Besonderheiten des föderalen Staatsaufbaus in Deutschland bzw. die mangelnden Anreize zur Einhaltung der Schuldenbremse.

### Gestaltungsspielräume

Hinsichtlich der Gestaltungsspielräume existieren sieben wesentliche Kritikpunkte: Erstens kann die Ausnahme für Notsituationen schon durch eine Mehrheit im Bundestag genehmigt werden. Zweitens ist eine Verschuldung in den bestehenden Sondervermögen weiterhin erlaubt. Inwiefern eine Umwidmung bereits bestehender Fonds

möglich ist, bleibt dabei unklar.<sup>55</sup> Drittens umfasst die Schuldenschanke nicht alle öffentlichen Haushalte; so fehlt insbesondere eine Regelung für Gemeinden und Sozialversicherungen. Daraus ergeben sich politökonomische Anreize für eine Lastenverschiebung auf diese Sektoren. Viertens werden Einnahmen und Ausgaben nicht nur um konjunkturelle Einflüsse, sondern auch um nicht-vermögenswirksame „finanzielle Transaktionen“ bereinigt. Diese umfassen zum Beispiel eine Darlehensvergabe bzw. -rückzahlung oder einen Beteiligungserwerb bzw. -verkauf. Dabei ist offensichtlich, dass ein Kreditausfall oder Schuldenerlass nicht dieselbe Folge haben darf wie eine ungeminderte Rückzahlung. Fünftens können öffentlich-private Partnerschaften Haushaltsbelastungen in die Zukunft verschieben. Bei diesem Konstrukt übernehmen private Unternehmen für einen begrenzten Zeitraum die Finanzierung und den Betrieb eines staatlichen Vorhabens. Dafür zahlt der öffentliche Auftragsgeber Nutzungsentgelte inklusive der von dem ausführenden Unternehmen zu zahlenden Zins- und Tilgungsleistungen.<sup>56</sup> Sechstens bleibt die genaue Rückführung des Kontrollkontos unbestimmt, eine Verzögerung bleibt sanktionslos. Siebtens sind keine bindenden Tilgungsvorschriften für „erlaubte“ Haushaltsdefizite, also solche, die konjunkturell bedingt oder auf Ausnahmesituationen bzw. Notfällen beruhen, vorgesehen.

### Umsetzung auf Länderebene

(Stand 2013)

Die Umsetzung der Schuldenbremse ist auf Ebene der Länder noch nicht abgeschlossen. Verfassungsrechtliche Neuverschuldungsverbote hatten Anfang 2013 nur Hessen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.<sup>57</sup> Während sechs Bundesländer eine Schuldenbremse zumindest in ihre Landeshaushaltsordnung (LHO) verankert haben, sind viele Landesregierungen bisher untätig geblieben (siehe Tabelle 1). Allgemein sind die bisherigen Regelungen auf der Länderebene im Vergleich zur Bundesebene schwächer ausgestaltet. Damit trifft die Kritik der Gestaltungsspielräume in gestiegenem Ausmaß auch auf die länderspezifischen Regelungen zu. Dies ist problematisch, da die Bundesländer mit knapp 30 Prozent (2010) einen erheblichen Anteil der Gesamtverschuldung verantworten. Eine relativ lockere Ausgestaltung auf Länderebene weist zum Beispiel Hessen auf, das die Bildung von Sonderver-

mögen weiterhin zulässt oder Rheinland-Pfalz, das einen zusätzlichen Ausnahmetatbestand implementiert hat.

Die Schulden von heute sind die Steuern von morgen.

/ Bund der Steuerzahler /

Abgesehen von der meist lascheren Ausgestaltung der LHOs, können diese im Gegensatz zu Gesetzen mit Verfassungsrang schon durch eine Regierungsmehrheit geändert oder durch den Vorrang des Verfassungsrechts der Länder außer Kraft gesetzt werden. Zudem kann ein später eingeführtes Gesetz (lex posterior) oder ein spezielleres Gesetz (lex specialis), wie das jährliche Haushaltsgesetz, der LHO vorgehen. Die Implementierung der Schuldenbremse in eine LHO bietet damit ein größeres Einfallstor für möglichen Missbrauch. Die Umgehungsmöglichkeiten der in den LHOs verankerten Schuldenbremsen wurden zum Beispiel von Bayern und Baden-Württemberg bereits genutzt. So rechtfertigte Bayern 2008 eine Kreditaufnahme in Höhe von zehn Milliarden Euro zur Rekapitalisierung der BayernLB nicht mit einem in §18 LHO definierten Ausnahmetatbestand, sondern mit einem außerordentlichen Bedarf gemäß Artikel 82 der Landesverfassung und damit der Nichtanwendung der LHO. In Baden-Württemberg wurde das Neuverschuldungsverbot durch die Auslagerung der Kreditaufnahme zur Stützung der Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) auf eine neugegründete Zweckgesellschaft im Jahr 2009 ausgehebelt. Wie auf Bundesebene sind auch auf Länderebene finanzielle Transaktionen von der Kreditgrenze ausgeklammert. Dies ermöglichte zum Beispiel dem Land Baden-Württemberg, der LBBW Garantien in Höhe von 12,7 Milliarden Euro zu gewähren und einer Landesgesellschaft für den Rückkauf von Anteilen an Energie Baden-Württemberg (EnBW) Garantien in Höhe von sechs Milliarden Euro bereitzustellen, ohne das Neuverschuldungsverbot de jure zu verletzen.<sup>58</sup>

Ein weiteres Problemfeld stellt die fehlende Zuordnung der Kommunen zu den Ländern dar. So kommt ein Rechtsgutachten, das im Auftrag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erstellt wurde, zu dem Ergebnis, dass im Rahmen der Schuldenbremse keine eindeutige Zuordnung der Gemeinden zu den Ländern möglich ist. Die Gemeinden sind damit in ihren Verschuldungsmöglich-

| Land                                       | Allgemein   | Ausnahmen   | Tilgungsplan   |
|--|---|---|--|
| <b>Schuldenbremsen in Landesverfassung</b> |   |   |  |
| <b>Hessen</b>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 141:<br/>Neuverschuldungsverbot<br/>ab 2020</li> <li>– Art. 161:<br/>Defizitabbau ab 2011<br/>(kein konkreter Abbaupfad<br/>vorgegeben)</li> </ul>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Konjunktur<br/>symmetrisch<br/>berücksichtigt</li> <li>– Naturkatastrophen o. Ä.</li> </ul>  | Innerhalb eines<br>angemessenen Zeitraums<br>zu tilgen |
| <b>Mecklenburg-<br/>Vorpommern</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 65:<br/>Neuverschuldungsverbot<br/>ab 2020</li> <li>– Art. 79a:<br/>Defizitabbau ab 2012<br/>(kein konkreter Abbaupfad<br/>vorgegeben)</li> </ul>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Konjunktur<br/>symmetrisch<br/>berücksichtigt</li> <li>– Naturkatastrophen o. Ä.</li> </ul>  | Innerhalb eines<br>bestimmten<br>Zeitraums zu tilgen   |
| <b>Rheinland-Pfalz</b>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 117:<br/>Neuverschuldungsverbot<br/>ab 2020</li> <li>– Änderungsgesetz, Art. 2:<br/>Defizitabbau ab 2011 mit<br/>„regelmäßig zu verringerndem<br/>strukturellen Defizit“</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Konjunktur<br/>symmetrisch<br/>berücksichtigt</li> <li>– Naturkatastrophen o. Ä.</li> <li>– bei „einer auf höchstens<br/>vier Jahre befristeten<br/>Anpassung an eine strukturelle,<br/>auf Rechtsvorschriften<br/>beruhende und dem Land<br/>nicht zurechenbare Änderung<br/>der Einnahme- oder<br/>Ausgabesituation.“</li> </ul> | Konjunkturgerechte<br>Tilgung                          |
| <b>Schleswig-Holstein</b>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 53:<br/>Neuverschuldungsverbot<br/>ab 2020</li> <li>– Art. 59a:<br/>Defizitabbau ab 2011:<br/>Obergrenze verringert<br/>sich jährlich um 1/10,<br/>Ausgangswert 2010</li> </ul>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Konjunktur<br/>symmetrisch<br/>berücksichtigt</li> <li>– Naturkatastrophen o. Ä.<br/>(Zweidrittelmehrheit<br/>erforderlich)</li> </ul>   | Innerhalb eines<br>angemessenen Zeitraums<br>zu tilgen |
| <b>Hamburg</b>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 72:<br/>Neuverschuldungsverbot<br/>ab 2020</li> <li>– Art. 72a: gleichmäßiger und<br/>stetiger Abbau des strukturellen<br/>Defizits bis 2019</li> </ul>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Konjunktur<br/>symmetrisch<br/>berücksichtigt</li> <li>– Naturkatastrophen o. Ä.<br/>(Zweidrittelmehrheit<br/>erforderlich)</li> </ul>   | Innerhalb eines<br>angemessenen Zeitraums<br>zu tilgen |

| Land  | Allgemein  | Ausnahmen   | Tilgungsplan  |
|---|--|---|---|
| <b>Schuldenbremse in Landeshaushaltsordnungen</b> |  |   |   |
| <b>Baden-Württemberg</b>                          | <p>§ 18 (14. Dezember 2012):<br/>Neuverschuldungsverbot<br/>ab 2020</p> <p>Gleichmäßiger Abbau der<br/>Neuverschuldung</p>   | <p>– Konjunktur<br/>symmetrisch<br/>berücksichtigt</p> <p>– Naturkatastrophen o. Ä.</p>   | Innerhalb eines<br>angemessenen Zeitraums<br>zu tilgen  |
| <b>Bayern</b>                                     | <p>§ 18 (22. Dezember 2000):<br/>Neuverschuldungsverbot<br/>ab 2006</p> <p>Keine „echte“ Schuldenbremse,<br/>da die Regelung den Vorgaben<br/>des Grundgesetzes deutlich<br/>widerspricht</p> <p>Gesetzentwürfe zur<br/>Implementierung der<br/>Schuldenbremse in die LHO<br/>und Verfassung sind vorhanden.</p> | <p>– Sicherung des<br/>gesamtwirtschaftlichen<br/>Gleichgewichts</p>  | Keine Vorschrift  |
| <b>Sachsen</b>                                    | <p>§ 18 (12. Dezember 2008):<br/>Neuverschuldungsverbot<br/>ab 2009</p> <p>Keine „echte“ Schuldenbremse,<br/>da die Regelung den Vorgaben<br/>des Grundgesetzes deutlich<br/>widerspricht</p>  | <p>– Bis zur Höhe der<br/>Verschuldung Ende 2008:<br/>Sicherung des<br/>gesamtwirtschaftlichen<br/>Gleichgewichts</p> <p>– Rückgang der<br/>Steuereinnahmen um<br/>mehr als 3%</p> <p>– Naturkatastrophen o. Ä.</p> | Generelle Tilgungsfrist:<br>fünf Jahre  |
| <b>Sachsen-Anhalt</b>                             | <p>§ 18 (17. Dezember 2010):<br/>Neuverschuldungsverbot<br/>ab 2012</p> <p>Konsolidierungsverpflichtung<br/>bis 2019, jährliche Obergrenze<br/>gemäß Verwaltungsvereinbarung</p>   | <p>– Konjunkturbedingte<br/>Einnahmenausfälle</p> <p>– Naturkatastrophen o. Ä.</p>  | Beginn spätestens vier<br>Jahre nach Aufnahme;<br>Ausnahmetatbestände<br>vorhanden                                |
| <b>Thüringen</b>                                  | <p>§ 18 (08. Juli 2009):<br/>Neuverschuldungsverbot<br/>ab 2011</p>  | <p>– Steuerliche Einnahmen<br/>kleiner als der Durchschnitt<br/>der drei Jahre vor<br/>Haushaltsaufstellung</p> <p>– Naturkatastrophen o. Ä.</p>  | Innerhalb von fünf Jahren<br>ab dem ersten ausge-<br>glichenen Haushaltsjahr;<br>Ausnahmetatbestände<br>vorhanden |

Nicht aufgeführte Bundesländer hatten 2013 keine Schuldenbremse implementiert.

*Tabelle 1: Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern.*

*Quelle: Deutsche Bundesbank (2011), Sachverständigenrat (2011), eigene Recherchen. Stand: 2013.*



keiten nicht ausreichend beschränkt, wodurch polit-ökonomische Anreize zur Abwälzung finanzieller Lasten auf die Gemeinden bestehen. In den meisten Fällen können die vorhandenen Verschuldungsrestriktionen eine Überschuldung von Gemeinden nicht verhindern.<sup>59</sup> In einer solchen Situation wäre ein Bailout durch die Länder wahrscheinlich, was wiederum auf Gemeindeebene die polit-ökonomischen Anreize zur Verschuldung verstärkt.

Der Stabilitätsrat zur frühzeitigen Feststellung und Abwehr von Haushaltsnotlagen hat nur Sanktionsmöglichkeiten, solange ein Land Konsolidierungshilfen erhält. Danach sind, wie auch bei den restlichen Ländern und dem Bund, keine Eingriffsmöglichkeiten vorgesehen. Damit besteht die Gefahr, dass die Wirksamkeit des Stabilitätsrates ähnlich des SWPs begrenzt bleibt. Zudem sind die Kriterien zur Beurteilung der Haushaltslage der Bundesbank zufolge problematisch, da sie potentielle Fehlentwicklungen wahrscheinlich erst verspätet aufdecken.<sup>60</sup>

#### *Fehlende Anreize zur Einhaltung der Schuldenbremse*

Ein weiterer – und das ist der wohl schwerwiegendste – Kritikpunkt an der Schuldenbremse betrifft die Besonderheiten des deutschen Bundesstaates: Der stark nivellierende Finanzausgleich, die mangelnde Einnahmeautonomie und der Haftungsverbund schränken die finanzielle Selbstverantwortung der Gebietskörperschaften ein und erodieren damit polit-ökonomische Anreize zur Einhaltung der Schuldenbremse.

Durch das Bailout-Gebot müssen Dritte für die Schulden anderer Gebietskörperschaften haften, haben jedoch kein Eingriffsrecht in die jeweilige Haushaltsautonomie. Die Erwartung, im Falle einer drohenden Zahlungsunfähigkeit die Schulden vergemeinschaften zu können, setzt polit-ökonomische Anreize, die Schuldenbremse zu umgehen. Eine Disziplinierung durch den Finanzmarkt ist aufgrund der Bailout-Erwartungen der Investoren ebenfalls nicht zu erwarten. Die fehlende Steuerautonomie und der Finanzausgleich unterbinden den fiskalischen Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften weitgehend. Dies erhöht die polit-ökonomischen Anreize zur Staatsverschuldung und zur Umgehung der Schuldenschanke. Zudem fehlt auf der Einnahmeseite ein Instrument – außer Verschuldung –, um auf Veränderungen der Haushaltslage zu reagieren. Dies gibt den finanzschwachen Gebietskörperschaften bei der anstehenden

Revision des Finanzausgleichs ein gewisses Machtpotential für die Aushandlung (noch) besserer Bedingungen. In 2020 läuft das gegenwärtige Finanzausgleichssystem aus und die Länder müssen ihre Schuldenbremsen einhalten. Sind die finanzschwachen Länder bei den Verhandlungen hoch verschuldet, so muss ihre Handlungsfähigkeit möglicherweise durch einen starken Finanzausgleich gewährleistet werden. Damit ergeben sich Anreize für diese Länder, derzeit keine Konsolidierung zu betreiben.<sup>61</sup> Anzeichen für ein Aufschieben der nötigen Konsolidierungsmaßnahmen können in den anhaltenden Haushaltsdefiziten der Länder sowie der stockenden Umsetzung der Schuldenbremse auf Länderebene gesehen werden (Tabelle 1).

Die polit-ökonomischen Anreize, die Schuldenbremse durch Nutzung der gebotenen Gestaltungsspielräume zu umgehen sowie Anreize, Konsolidierungsmaßnahmen aufzuschieben, könnten durch mehr finanzpolitische Selbstverantwortung der Gebietskörperschaften gehemmt werden. Daraus resultiert die Forderung, die Wirksamkeit der Schuldenschanke zu erhöhen, indem eine No-Bailout-Klausel (inklusive Insolvenzordnung) und eine stärkere Einnahmeautonomie eingeführt werden. Finanzreferenden könnten helfen, die Staatsausgaben zu kontrollieren und zu einer besseren Beachtung der Interessen zukünftiger Generationen, vertreten durch die gegenwärtigen Stimmbürger, führen.

#### **Die Schweizer Schuldenbremse**

Die deutsche Schuldenbremse wurde in Ablehnung an die 2003 eingeführte Schweizer Schuldenbremse ausgestaltet. Erste Evaluationen des Schweizer Modells sowie Studien zu dessen Vorbildern, den kantonalen Schuldenschanken, legen eine Wirkung in Richtung solider Haushalte nahe.<sup>62</sup> Daraus den Schluss zu ziehen, dass sich auch in Deutschland mittels der Schuldenbremse eine Konsolidierung einstellen würde, ist aber nicht sachgerecht. Denn, wie im Folgenden gezeigt wird, treffen die bedeutendsten Kritikpunkte der deutschen Regelung nicht auf die Schweizer Situation zu.

Die Schweizer Schuldenbremse zielt auf einen konjunkturell ausgeglichenen Bundeshaushalt ab. Im Vergleich zur deutschen Version der Schuldenbremse sind die Gestaltungsspielräume wesentlich enger gefasst und verpflichtende Tilgungszeiträume vorgeschrieben. Ausnahmen sind bei Naturkatastrophen, schweren Rezessionen, Kriegen

oder ähnlichem lediglich erlaubt, wenn die absolute Mehrheit in National- und Ständerat zustimmt.<sup>63</sup> Nicht gerechtfertigte Haushaltsabweichungen werden auf ein Ausgleichskonto (ähnlich des deutschen Kontrollkontos) gebucht. Im Gegensatz zu der deutschen Schuldenschanke ist der Saldo dieses Kontos bei Festlegung des Ausgabenhöchstbetrages der nachfolgenden Haushaltsaufstellungen zu berücksichtigen. Ein Tilgungszeitraum von drei Jahren ist bindend vorgeschrieben, sofern der Fehlbetrag sechs Prozent der Gesamtausgaben des Vorjahres überschreitet. Die in Ausnahmesituationen oder aus konjunkturellen Gründen aufgenommenen Schulden werden auf das sogenannte Amortisationskonto gebucht. Sofern der ordentliche Haushalt saniert ist, müssen diese Defizite innerhalb von sechs Jahren durch Kürzung der Ausgabenhöchstbeträge abgebaut werden.<sup>64</sup>

Ich komme bekanntlich aus der Schweiz, da heißen die Berge Alpen. In Bremen heißen sie Schulden.  
/ Josef Ackermann /

Während die Umsetzung der deutschen Schuldenbremse auf Länderebene noch nicht vollendet ist und einige Probleme aufweist, hatten die meisten Schweizer Kantone bereits vor der Einführung der Schuldenbremse auf Bundesebene entsprechende Regeln implementiert. Diesen teilweise sehr strikten Restriktionen bescheinigen empirische Studien eine defizitreduzierende Wirkung.<sup>65</sup> Polit-ökonomische Anreize zur Einhaltung der Schuldenregelungen sind durch die finanzpolitische Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften gegeben: Die Kantone und Gemeinden haben eine weitreichende Einnahmeautonomie und einen Finanzausgleich, der im Vergleich zum deutschen Ausgleichssystem eine weit weniger nivellierende Wirkung hat, insbesondere da sich dieser nicht an den jeweiligen Einnahmen, sondern am Ressourcenpotential orientiert. Zudem wird der Schweizer Wettbewerbsföderalismus durch eine fallerprobte No-Bailout-Regel auf Gemeindeebene ergänzt. Diesem Haftungsausschluss können Effekte auf die Risikoauflagen von Kantonsanleihen ökonomisch nachgewiesen werden.<sup>66</sup> Daneben sind auf Gemeinde- und Kantonsebene Finanzreferenden ab einer bestimmten Ausgabenhöhe vorgesehen. Empirische Untersuchungen belegen eine reduzierende Wirkung solcher Institutionen auf die Staatsausgaben und -verschuldung.<sup>67</sup> Die

Schweizer Schuldenbremse ist ihrem deutschen Nachfolger damit insbesondere in zweierlei Hinsicht überlegen. Zum einen schreibt sie konkrete Tilgungspläne und -zeiträume für die Defizite auf Bundesebene vor. Zum anderen wirken die Institutionen des Schweizer Wettbewerbsföderalismus in Richtung solider Haushalte – insbesondere auf Ebene der untergeordneten Gebietskörperschaften. Eine Übertragung der bisherigen Konsolidierungserfolge der Schweizer Schuldenbremsen auf Deutschland ist somit nicht ohne weiteres möglich.

### Schlussfolgerungen

Der vorliegende Beitrag hat die Notwendigkeit einer effektiven Schuldenrestriktion für eine nachhaltige, generationengerechte Finanzpolitik aufgezeigt und untersucht, inwiefern dieses Ziel durch die neue deutsche Schuldenbremse erreicht werden kann. Ausgangspunkt war dabei die Beobachtung, dass die nominale Staatsverschuldung in Deutschland kaum jemals zurückgegangen ist und die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der zukünftigen Generationen dadurch eingengt wird. Mit Hilfe eines Vergleichs der Renditen von Staatsanleihen mit den Wachstumsraten des BIPs konnte aufgezeigt werden, dass sich die Finanzpolitik – zumindest in den letzten 40 Jahren – auf keinem nachhaltigen Pfad befand. Der Trend einer zunehmenden Staatsverschuldung kann dabei aus einem Zusammenspiel von rein ökonomischen Faktoren und polit-ökonomischen Verschuldungsanreizen erklärt werden. Die Eindämmung dieser Anreize kann zwar durch Verschuldungsregeln erfolgen, allerdings unterliegen diese einem Ausgestaltungs- und Kontrollproblem. Daher wurden die Voraussetzungen einer effektiven Schuldenschränke sowie Institutionen, die den politischen Akteuren inhärente Anreize zur Einhaltung der Schuldenregel setzen, untersucht. Die Analyse der Verschuldungsrestriktionen seit 1871 hat ergeben, dass die neue deutsche Schuldenbremse die wesentlichen Ausgestaltungsprobleme der alten Regelungen minimiert. So wird zum Beispiel erstmals ein mittelfristig ausgeglichener Haushalt, durch bindende ex-post Regelungen zur Tilgung von ‚unerlaubten‘ Defiziten, vorgeschrieben. Allerdings bestehen noch einige Problemfelder hinsichtlich vorhandener Gestaltungsspielräume und der Umsetzung der Schuldenbremse auf Länderebene. Ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt betrifft die fehlende finanzpolitische Eigenverantwort-

lichkeit der Gebietskörperschaften. Die fehlende Einnahmeautonomie der Länder und Gemeinden, der Haftungsverbund sowie ein stark nivellierender Finanzausgleich erodieren die polit-ökonomischen Anreize zur Einhaltung der Schuldenbremse und damit zu soliden, generationengerechten Haushalten. Im Gegensatz zu Deutschland ist der Schweizer Wettbewerbsföderalismus durch Institutionen gekennzeichnet, die die finanzielle Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften stärken. Folglich ist es nicht sachgerecht, den Konsolidierungserfolg der Schweizer Schuldenbremse auf ihren deutschen Nachfolger zu übertragen.

Es kann festgehalten werden, dass die deutsche Schuldenbremse einen wichtigen Schritt in Richtung einer tragfähigen, generationengerechten Finanzpolitik darstellt. Allerdings darf sie nicht als Allheilmittel verstanden werden, zumindest solange noch Nachbesserungsbedarf bei der Ausgestaltung besteht und, wichtiger noch, die Gebietskörperschaften nicht mehr finanzpolitische Eigenverantwortung bekommen. Ferner können direktdemokratischer Elemente zu der Einhaltung der Schuldenbremse beitragen und zu einer vermehrten Beachtung der Interessen zukünftiger Generationen führen.

### Anmerkungen

1. Burckhardt 1905: 132.
2. Der Fiskalpakt ist wesentlicher Bestandteil des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag).
3. Dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001) zufolge bedeutet eine nachhaltige Finanzpolitik, dass die „haushaltspolitische Handlungsfähigkeit dauerhaft gesichert bleibt und die Finanzpolitik ihren Beitrag dazu leistet, die Grundlagen für eine wachsende Wirtschaft zu erhalten.“
4. Die Darstellung folgt in Teilen einer ausführlicheren Untersuchung in Burret et al. 2013.
5. Die Schulden(stands)quote definiert die Staatsverschuldung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP): Staatsverschuldung/Bruttoinlandsprodukt.
6. Vgl. Feld 2010, Heinemann et al. 2009.
7. Charles Ponzi war ein italienischer „Finanzjongleur“. Er versprach seinen Kunden hohe Renditen, die er nicht aus Erträgen sondern aus den Einlagen neuer Anleger beglich.
8. Umstände, unter denen die heutige Schuldenaufnahme den zukünftigen Gene-

rationen einen Nutzen stiftet, könnten z.B. die Kriegsfinanzierung zur Verteidigung der eigenen Freiheit oder bestimmte investive Ausgaben sein.

9. Für eine gegenteilige Meinung siehe Weizsäcker 2011.
10. Vgl. Feld 2010.
11. Vgl. Domar 1944.
12. Vgl. Feld 2010.
13. Tatsächlich ist die Erwirtschaftung von Primärüberschüssen hinreichend. Diese sind definiert als Haushaltsseinnahmen abzüglich der Haushaltsausgaben ohne Zinszahlungen.
14. Burret et al. 2013 kommen in einer Zeitreihenanalyse zu dem Ergebnis, dass die Staatsverschuldung zumindest seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland nicht nachhaltig war.
15. Vgl. z.B. Baum et al. 2012, Égert 2013, Reinhart/Rogoff 2010.
16. Der Trend einer steigenden Staatsverschuldung ist von Mikosch/Übelmesser 2007 für nahezu alle OECD Länder empirisch belegt. Die Autoren finden zudem eine Variation zwischen den einzelnen Staaten, die nicht vollständig auf ökonomische Faktoren zurückzuführen ist.
17. Vgl. Barro 1979.
18. Vgl. Buchanan/Tullock 1962.
19. Vgl. Velasco 1999: 40, Eichengreen et al. 1999: 416-419.
20. Siehe Hume 1753/1889: 362.
21. Vgl. Kirchhof 2005: 32.
22. Einen Überblick über empirische Studien hierzu bietet z.B. Feld 2011, 2009.
23. Empirische Evidenzen hierfür finden z.B. Kirchgässner 2002a, Schaltegger 2002, Feld/Kirchgässner 2008.
24. Empirische Evidenz für eine zunehmend schwierige Budgetkontrolle aufgrund von Intransparenz finden Alesina et al. 1995 am Beispiel des italienischen Budgets.
25. Vgl. Sen 1976: 113.
26. Agamben 2004: 8f.
27. Vgl. Blankart 2008.
28. Vgl. z.B. Schaltegger 2001a, 2001b; Kirchgässner 2002b; Kirchgässner/Feld 2004.
29. Vgl. Feld/Baskaran 2009.
30. Vgl. z.B. Baretta et al. 2002, Rodden 2005, Feld/Goodspeed 2005, Schaltegger/Feld 2007.
31. Vgl. z.B. Feld et al. 2013, Fasten 2012.
32. Dies wird häufig als Beleg für Bailout-Erwartungen des Marktes gewertet.
33. Eine Insolvenzordnung ist jedoch keine hinreichende Bedingung zur Lösung der too-big-to-fail-Problematik und damit zur Herstellung der Glaubwürdigkeit einer No-

Bailout-Klausel. Hierzu ist insbesondere eine strengere Banken- und Finanzmarktregulierung notwendig, die z.B. eine Unterlegungspflicht von Staatsanleihen mit Eigenkapital vorsieht.

34. Vgl. z.B. Feld/Kirchgässner 1999, 2001, 2001a.

35. Natürlich sind zudem weitere Rahmenbedingungen wie z.B. eine unabhängige Zentralbank und eine funktionierende Verwaltung notwendig.

36. Vgl. Gerloff 1913: 522.

37. Einige Bundesstaaten hatten allerdings ebenfalls eine Schuldenrestriktion in ihrer Verfassung. So erlaubte die Verfassung des Königreich Bayerns von 1818 Staatsverschuldung „(...) nur für jene dringenden und außerordentlichen Staatsbedürfnisse“ (Titel VII, §12). Diese Bedürfnisse konnten allerdings einfach durch die Stände ausgerufen werden.

38. Vgl. Plumpe 2010.

39. Vgl. Gesetz betreffend den Zolltarif des Deutschen Zollgebiets und den Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer, §8.

40. Vgl. Burret et al. 2013.

41. Die Pflicht der Zentralbank, Reichsnoten in Gold umzutauschen, nannte Schumpeter 1952 „Die goldene Bremse an der Kreditmaschine“.

42. Vgl. Haller 1976.

43. Vgl. Dreißig 1985.

44. Vgl. Terhalle 1952: 317.

45. Gemäß dem „Gesetz über die deutsche Reichsbank“ vom 15. Juni 1939 ist die Reichsbank „(...) dem Führer unmittelbar unterstellt“ (§1) und befugt „(...) vom Reich begebene Schatzwechsel (...) zu kaufen“, deren Höchstbetrag „(...) der Führer bestimmt (...)“ (§13). Weiter darf die Reichsbank „(...) dem Reich Betriebskredite gewähren, deren Höhe der Führer und Reichskanzler bestimmt“ (§16) (RGBl. I, Nr. 107, 1939).

46. Vgl. Bundesrat 2012.

47. Im Jahr 1994 wurde der Begriff der „Einheitlichkeit“ durch den Begriff der „Gleichwertigkeit“ ersetzt.

48. Vgl. BVerfG, Urteil vom 24.06.1986, BVerfGE 72, 330 (387) und LS 2.

49. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582).

50. Dieser Kritikpunkt erfuhr eine ansatzweise Klärung in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1989. Hierin wurde auf die Geeignetheit des Kreditumfangs zur Abwehr einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ verwiesen (vgl.

BVerfGE 79, 311 (343)).

51. Vgl. BVerfGE 86, 148, 358ff.

52. Für ausführliche Informationen siehe Deutsche Bundesbank 2011. Die im Juli 2013 implementierten Regelungen zur nationalen Umsetzung des Fiskalpakts sind nicht Gegenstand der Analyse.

53. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen 2007. Die Lösung von der Investitionsbindung lässt zumindest bei produktiven Investitionen keinen Rückgang erwarten, da Anreize zur Fremdfinanzierung bestehen und Bildungs- und Forschungsausgaben nach dem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sowieso nicht zu den Investitionen zählen. Den restlichen Staatsinvestitionen lässt sich empirisch robust keine produktive Wirkung nachweisen (vgl. Müller et al. 2007).

54. Vgl. Feld 2010.

55. Vgl. Feld 2010.

56. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2011: Ziffer 305 und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2010: Ziffer 352.

57. Im Jahresverlauf 2013 wurde eine Schuldenbremse ebenfalls in die Verfassungen von Hamburg und Sachsen aufgenommen, und im November 2013 auch in Bayern. In Bremen wird über eine Verfassungsänderung beraten, während diese in Niedersachsen abgelehnt wurde.

58. Vgl. Deutsche Bundesbank 2011.

59. Vgl. Sachverständigenrat 2011: Ziffer 315f.

60. Vgl. Deutsche Bundesbank 2011.

61. Vgl. Feld 2010.

62. Vgl. z.B. Feld/Kirchgässner 2008, Müller et al. 2007, Himmel/Schuler 2009.

63. Die beiden Räte sind mit dem Deutschen Bundestag und Bundesrat vergleichbar.

64. Vgl. Artikel 13 bis 18 Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt.

65. Vgl. z.B. Feld/Kirchgässner 2008.

66. Vgl. Feld et al. 2013.

67. Einen Überblick gibt Feld 2004.

#### Literatur

Agamben, Giorgio (2004): Ausnahmezustand – Homo Sacer II.1, aus dem Italienischen von Ulrich Müller-Schöll. Frankfurt: Suhrkamp.

Alesina, Alberto F. / Mare, Mauro / Perotti, Roberto (1995): The Italian Budget Procedures: Analysis and Proposals. In: Columbia

University Economics Discussion Papers Series (755/1995).

Baretti, Christian / Huber, Bernd / Lichtblau, Karl (2002): A Tax on Tax Revenue: The Incentives Effect of Equalizing Transfers. Evidence from Germany. In: International Tax and Public Finance, Jg. 9 (6/2002), 631-649.

Barro, Robert J. (1979): On the Determination of the Public Debt. In: Journal of Political Economy, Jg. 87 (5/1979), 940-971.

Baum, Anja / Checherita-Westphal, Cristina / Rother, Philipp (2012): Debt and Growth: New Evidence for the Euro Area. In: EZB Working Paper Series (1450/2012).

Blankart, Charles B. (2008): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. München: Vahlen.

Buchanan, James M. / Tullock, Gordon (1962): The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bundesrat (2012): Parlamentsmaterialien – Statistiken: [http://www.bundesrat.de/cln\\_109/nn\\_8336/DE/parlamentsmaterial/statistik/statistik-node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_109/nn_8336/DE/parlamentsmaterial/statistik/statistik-node.html?__nnn=true). Abruf am 3.7.2012.

Burckhardt, Jacob (1905): Weltgeschichtliche Betrachtungen. Herausgegeben von Johann Jakob Oeri. Berlin/Stuttgart: Verlag von W. Spemann.

Burret, Heiko T. / Feld, Lars P. / Köhler, Eckerhard A. (2013): Sustainability of Public Debt in Germany – Historical Considerations and Time Series Evidence for the Period 1850–2010. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (Journal of Economics and Statistics) 233 (3/2013), 291-335.

Deutsche Bundesbank (2011): Monatsbericht Oktober. Frankfurt a.M., 15-40.

Domar, Evsey D. (1944): The Burden of the Debt and International Income. In: American Economic Review, Jg. 34 (4/1944), 789-827.

Dreißig, Wilhelmine (1985): Zur Frage verfassungsrechtlicher Verschuldungsgrenzen. In: Cansier, Dieter / Kath, Dietmar (Hg.): Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital. Festschrift für Werner Ehrlicher zur Voll-

- endung des 65. Lebensjahres. Berlin: Duncker & Humblot, 81-108.
- Égert, Balázs (2013): Public Debt, Economic Growth and Nonlinear Effects: Myth or Reality? In: CESifo Working Paper No. 4157. München.
- Eichengreen, Barry J. / Hausmann, Ricardo / Hagen, Jürgen von (1999): Reform Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council. In: *Open Economies Review*, Jg. 10 (4/1999), 415-442.
- Europäische Kommission (2011): The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies. In: *European Economy* (4/2011).
- Fasten, Erik R. (2012): On the Sustainability of sub-national Government Finance – A Panel Data Approach, *Financial Markets and Public Finance*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 46-101.
- Feld, Lars P. (2011): Krise der Staatsfinanzen: Institutionelle Rahmenbedingungen für eine solide Finanzpolitik. In: Theurl, Theresia (Hg.): *Institutionelle Hintergründe von Krisen*. Berlin: Duncker & Humblot, 19-56.
- Feld, Lars P. (2010): Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Jg. 11 (3/2010), 226-245.
- Feld, Lars P. (2009): Braucht die Schweiz eine materielle Steuerharmonisierung? Projektstudie im Auftrag von *economiesuisse*. Zürich et al.: Print AG.
- Feld, Lars P. (2004): Ein Finanzreferendum auf Bundesebene – Chancen, Risiken und Ausgestaltung. In: *Kommission für Konjunkturfragen, Jahresbericht 2004: Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen, Bericht vom 3. September 2004, Beilage zur „Volkswirtschaft“*, 383. Mitteilung, Abschnitt 4.3. Bern, 56–62.
- Feld, Lars P. / Goodspeed, Timothy J. (2005): Discretionary Grants and Soft Budget Constraints in Switzerland. In: unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg/Hunter College New York.
- Feld, Lars P. / Kirchgässner, Gebhard (2008): On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience. In: Neck, Reinhard / Sturm, Jan-Egbert (Hg.): *Sustainability of Public Debt*. Cambridge/London: MIT Press, 223-255.
- Feld, Lars P. / Kirchgässner, Gebhard (2001a): The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy in Local and Regional Decision-Making. In: *Economic Policy*, Jg. 33 (16/2001), 329-367.
- Feld, Lars P. / Kirchgässner, Gebhard (2001b): Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evidence from Swiss Municipalities. In: *Public Choice* 109 (3-4/2001), 347-370.
- Feld, Lars P. / Kirchgässner, Gebhard (1999): Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom up? Some Evidence from Swiss Municipalities. In: Poterba, James M. / Hagen, Jürgen von (Hg.): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: Chicago University Press, 151-179.
- Feld, Lars P. / Baskaran, Thushyanthan (2009): Zur Reform der deutschen Finanzverfassung, *Reformen für Deutschland – Die wichtigsten Handlungsfelder aus ökonomischer Sicht*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel-Verlag, 173-205.
- Feld, Lars P. / Kalb, Alexander / Moessinger, Marc-Daniel / Osterloh, Steffen (2013): Sovereign Bond Market Reactions to Fiscal Rules and No-bailout Clauses: The Swiss experience. In: CESifo Working Paper Series No. 4195. München.
- Gerloff, Wilhelm (1913): *Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches*. Jena: Gustav Fischer Verlag.
- Haller, Heinz (1976): Die Rolle der Staatsfinanzen für den Inflationsprozeß. In: Deutsche Bundesbank (Hg.): *Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975*. Frankfurt: Fritz Knapp GmbH, 115-155.
- Heinemann, Friedrich et al. (2009): Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Himmel, Margit / Schuler, Michael (2009): Ergänzungsregel – Stärkung der Schuldenbremse. In: *Der Volkswirt. Das Magazin für Wirtschaftspolitik* (9/2009), 49-53.
- Hume, David (1753/1889): *Essays. Moral, Political, and Literary*, Vol. I. New Edition. London/New York: Longmans, Green, and Co.
- Kirchgässner, Gebhard (2002a): The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence. In: Winer, Stanley L. (Hg.): *Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 145-177.
- Kirchgässner, Gebhard (2002b): Föderalismus und Staatsquote. In: Wagschal, Uwe / Rentsch, Hans (Hg.): *Der Preis des Föderalismus*. Zürich: orell füssli, 71–91.
- Kirchgässner, Gebhard / Feld, Lars P. (2004): Föderalismus und Staatsquote. In: *Jahrbuch für Föderalismus* 5, 67-87.
- Kirchhof, Paul (2005): Eigentum als Ordnungsidee – Werte und Preise des Eigentums. In: Depenheuer, Otto (Hg.): *Eigentum: Ordnungsidee, Zustand, Entwicklungen*. Berlin/Heidelberg/New York: Springer Verlag, 19-42.
- Mikosch, Heiner F. / Übelmesser, Silke (2007): Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich und Schlussfolgerungen für Deutschland. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Jg. 8 (4/2007), 309-334.
- Müller, Christian / Hartwig, Jochen / Frick, Andres (2007): Eine Schuldenbremse für den deutschen Bundeshaushalt. Ein Vorschlag zur Reform der Haushaltsgesetzgebung, Eidgenössische Technische Hochschule, Konjunkturforschungsstelle. Zürich.
- Plumpe, Werner (2010): *Wirtschaftskrise: Geschichte und Gegenwart*. München: C.H. Beck.
- Reinhart, Carmen / Rogoff, Kenneth (2010): Growth in a Time of Debt. In: *American Economic Review*, Jg. 100 (2/2010), 573-578.
- Rodden, Jonathan (2005): And the Last Shall Be First: Federalism and Fiscal Outcomes in Germany. In: mimeo, Department of political science. <http://web.mit.edu/jrod-den/www/materials/firstlast.pdf>. Abruf am 20.5.2012.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): Verantwortung für Europa wahrnehmen. In: Jahresgutachten 2011/2012. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010): Chancen für einen stabilen Aufschwung. In: Jahresgutachten 2010/2011. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Schaltegger, Christoph A. (2002): Budgetregeln und ihre Wirkung auf die öffentlichen Haushalte: Empirische Ergebnisse aus den US-Bundesstaaten und den Schweizer Kantonen. In: Schmollers Jahrbuch 122, 369-413.

Schaltegger, Christoph A. (2001a): Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig? In: Swiss Political Science Review, Jg. 7 (1/2001), 1-18.

Schaltegger, Christoph A. (2001b): The Effects of Federalism and Democracy on the Size of Government: Evidence from Swiss Sub-national Jurisdictions. In: ifo Studien 47, 145-162.

Schaltegger, Christoph A. / Feld, Lars P. (2007): Are Fiscal Adjustments Less Successful in Decentralized Governments? In: CESifo Working Paper No. 1946. München.

Schumpeter, Joseph A. (1959): Aufsätze zur Ökonomischen Theorie. Tübingen: Mohr Verlag.

Sen, Amartya K. (1967): Isolation, Insurance and the Social Rate of Discount. In: The Quarterly Journal of Economics, Jg. 81 (1/1967), 112-124.

Terhalle, Fritz (1952): Geschichte der deutschen öffentlichen Finanzwirtschaft vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Schlusse des zweiten Weltkrieges. In: Gerloff, Wilhelm / Neumark, Fritz (Hg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Band. 2. Auflage. Tübingen: J.C.B. Mohr. S. 273-326.

Velasco, Andres (1999): A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms. In: Poterba, James M. / Hagen, Jürgen von (Hg.): Fiscal Institutions and Fiscal Performance. National Bureau of Economic Research (NBER) Conference Report, Series III. University of Chicago Press. S. 37-58.

Weizsäcker, Carl C. von (2011): Public Debt Requirements in a Regime of Price Stability. Reprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods. Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001): Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik: Konzepte für eine längerfristige Orientierung öffentlicher Haushalte. In: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71. Bonn. [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_3378/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Finanz\\_und\\_Wirtschaftspolitik/Wissenschaftlicher\\_Beirat/Gutachten\\_und\\_](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_3378/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_)

Stellungnahmen/Ausgewählte\_\_Texte/9126.html. Abruf am 20.5.2012.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2007): Zur Schuldenbremse für Bund und Länder – Für eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen im Grundgesetz. Brief an Bundesfinanzminister Peer Steinbrück. Berlin. Wiederabgedruckt in: Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2008): Gutachten und Stellungnahmen 1999-2008. Berlin et al.: Richard Boorberg Verlag, 445-449.



Heiko T. Burret (geb. 1984) ist Diplom-Volkswirt und derzeit Forschungsreferent und Doktorand am Walter Eucken Institut, Freiburg im Breisgau. Er ist zudem

Dozent am European Union Center des Institute for the International Education of Students (IES Abroad). Sein Forschungsschwerpunkt liegt in dem Bereich Neue Politische Ökonomie, insbesondere Finanzpolitik und fiskale Auswirkungen föderaler Institutionen.

Kontaktdaten:

Dipl.-Volksw. Heiko Burret  
Walter Eucken Institut e.V.,  
Goethestraße 10, 79100 Freiburg  
Telefon: +49.761.79097-21  
Fax: +49.761.79097-97  
Web: <http://www.eucken.de>  
E-Mail: [burret@eucken.de](mailto:burret@eucken.de)

## Generationengerechte Finanzpolitik im Bundesstaat – ohne Aussicht auf Erfolg? Zur Effektivität der sogenannten „Schuldenbremse“ in den Bundesländern

von Lea Grohmann

**Z**usammenfassung: Die stetig wachsende Staatsverschuldung minimiert den Handlungsspielraum künftiger Generationen. Die im Rahmen der Föderalismusreform II in Art. 109 III GG verankerte sogenannte „Schuldenbremse“ soll den Anstieg der Staatsverschuldung mithilfe eines Nettoverschuldungsverbots begrenzen und be-

zieht hierbei die in ihrer Haushaltsführung grundsätzlich selbstständigen Länder ein. Bei der Umsetzung der grundgesetzlichen Vorgaben eröffnen sich den Ländern Umgehungsmöglichkeiten, aber auch Verbesserungspotential. Die effektive Verwirklichung von generationengerechter Schuldenpolitik hängt von der Ausnutzung dieser Spielräume ab – und somit

maßgeblich vom Konsolidierungswillen politischer Entscheidungsträger. Die Frage einer generationengerechten Staatsschuldenpolitik stellt auch nach der Föderalismusreform II im Kern eine Frage politischen Verantwortungsbewusstseins dar.\*

## Generationengerechte Finanzpolitik unter föderalen Bedingungen – ein Problemaufriss

Die Staatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland hat sich in den vergangenen 60 Jahren von circa 9,5 Milliarden Euro auf etwa 2.011 Milliarden Euro mehr als verzweihundertfacht.<sup>1</sup> Die den gegenwärtigen Steuerzahlern nachfolgende heutige Kindergeneration, aber auch noch nicht geborene Individuen erben einen scheinbar unaufhaltbar wachsenden Schuldenberg, dessen Verwaltungskosten zu tragen und dessen Zinsen obendrein zu tilgen sind. Die sich hieraus ergebende Benachteiligung gegenüber der vorangegangenen Generation widerspricht dem Prinzip der Generationengerechtigkeit. Eine Gerechtigkeit zwischen Generationen ist nur dann erreicht, wenn niemand aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Generation benachteiligt wird.<sup>2</sup> Der Anteil der Bundesländer an dieser die kommenden Generationen belastenden Gesamtstaatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland beträgt derzeit knapp 30 Prozent.<sup>3</sup> Um der stetig wachsenden Staatsverschuldung entgegenzutreten, kommt es daher wesentlich auf die Haushaltsführung der Länder an. Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland gibt es jedoch keinen einheitlichen Akteur, der die gesamten Schulden der öffentlichen Hand begrenzen könnte. Das in Art. 20 I GG normierte Bundesstaatsprinzip schreibt die Gliederung der Bundesrepublik in Bund und Länder mit je eigener Staatsqualität vor. Art. 109 I GG garantiert als Element dieser Staatlichkeit eine grundsätzlich selbstständige und voneinander unabhängige Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder. Da der moderne Staat seine Aufgaben in erster Linie durch den Einsatz von Geld erfüllt, stellt die Finanzautonomie einen eminent wichtigen Gradmesser für die Staatlichkeit der Länder dar.<sup>4</sup> Die Länder sind nach diesem Grundsatz prinzipiell auch in der Entscheidung über das „Ob“ und „Wie“ einer staatlichen Kreditaufnahme autonom. Die sich hieraus ergebenden Konsequenzen zeichneten sich unter anderem im Frühjahr 2002 deutlich ab: Deutschland erhielt, obwohl die Bundesebene die Neuverschuldung begrenzen konnte, fast einen „Blauen Brief“ von der Europäischen Union, da für dieses Jahr ein Defizit von 2,7 Prozent des BIPs erwartet wurde, welches recht nahe an die Maastricht-Grenze von 3 Prozent kam. Der Grund dafür war damals der deutliche Anstieg der Defizite der Bundesländer und Kommunen.<sup>5</sup>

Gehe lieber ohne Abendbrot zu Bett,  
als dass du mit Schulden aufstehst.

/ Benjamin Franklin /

In einem föderalen Staat mit (zumindest teilweise) fiskalischer Autonomie der Gliedstaaten und Gemeinden sind folglich Regelungen für alle drei Ebenen erforderlich.<sup>6</sup> Da das Finanzwesen im Bundesstaat ein Gesamtgefüge darstellt, gewährleistet das Grundgesetz die Autonomie der Haushaltswirtschaft der Länder auch nicht uneingeschränkt. Denn mit einer Begrenzung der ausufernden Staatsverschuldung sichert der Bund letztlich auch die Eigenstaatlichkeit der Länder.<sup>7</sup> Folgerichtig reformiert das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 die nationalen Verschuldungsregelungen und setzt in Art. 109 III GG zum ersten Mal konkrete Grenzen der Staatsverschuldung für die Länder. Die Finanzautonomie der Länder wird hierdurch zu Gunsten einer gesamtstaatlich wirksamen Schuldenbegrenzungspolitik eingeschränkt. Dem Landesgesetzgeber werden in Art. 109 III S. 5 GG aber auch ausdrücklich Regelungsspielräume eingeräumt. Solche ergeben sich darüber hinaus aus der vielfach kritisierten Fülle an unbestimmten Rechtsbegriffen<sup>8</sup> in der Neuregelung des Art. 109 III GG. Die Ausgestaltung dieser Regelungsspielräume durch den jeweiligen Gesetzgeber determiniert maßgeblich die Aussichten der neuen Schuldenbegrenzungsregeln auf Entfaltung ihrer intendierten generationengerechten Wirkung auf Landesebene. Es eröffnen sich Umgehungsmöglichkeiten der „Schuldenbremse“, aber auch Verbesserungspotential hinsichtlich eventueller Schwächen der bundesrechtlichen Vorgaben, welche im Folgenden beleuchtet werden sollen.

### Die Einführung einer sogenannten „Schuldenbremse“ durch die Föderalismusreform II

#### *Generationengerechte Staatsschuldenregeln als Zielvorgabe finanzpolitischer Rechtssetzung*

Zunächst ist festzustellen, ob und inwieweit für die Erforderlichkeit der Einführung einer „Schuldenbremse“ auf das Prinzip der Generationengerechtigkeit zurückgegriffen werden kann.

Die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung definiert in ihrem im Jahre 1987 veröffentlichten Brundtland-Bericht dauerhafte nachhaltige Entwicklung als eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass

künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.<sup>9</sup> Im Einzelnen wird nachhaltige Entwicklung als Gleichgewicht zwischen dem wirtschaftlichen System, der sozialen Struktur und der Umwelt verstanden („Drei-Säulen-Konzept“).<sup>10</sup> Das Konzept der Nachhaltigkeit geht über die Anforderungen einer intertemporalen Generationengerechtigkeit<sup>11</sup> hinaus, indem es auch das Spannungsverhältnis zwischen der intergenerationellen Gerechtigkeit und der intragenerationellen Gerechtigkeit erfasst, also auch die Bedürfnisbefriedigung innerhalb der gegenwärtigen Bevölkerung thematisiert. Generationengerechtigkeit beschreibt hingegen, wie eingangs gesehen, einen Zustand, in dem niemand aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Generation benachteiligt wird und somit ein Verhältnis der Gerechtigkeit zwischen den Generationen, nicht *innerhalb* einer Generation.<sup>12</sup>

Wir borgen oft von der Zukunft, um die Schulden aus der Vergangenheit zu bezahlen.

/ Khalil Gibran /

Folglich kann ein intertemporal generationengerechtes Vorgehen durchaus im Widerspruch zu einer nachhaltigen Entwicklung stehen, sofern es mit intragenerationellen Gerechtigkeitsinteressen kollidiert. Diese Feststellung ist auf den Bereich der finanzpolitischen Rechtssetzung zu übertragen: Alleinige Aufgabe eben jener kann nicht sein, Generationengerechtigkeit zu schaffen. Vielmehr muss Konformität mit dem weitergehenden Konzept der Nachhaltigkeit angestrebt werden, das heißt: auch Interessen gegenwärtiger Generationen müssen berücksichtigt werden. Die Begrenzung der Staatsverschuldung zur Wahrung der Handlungsspielräume künftiger Generationen ist somit nur ein Aspekt einer nachhaltigen Finanzpolitik. Sie stellt als Teil der ökonomischen Komponente im Drei-Säulen-Konzept ein wesentliches Element nachhaltiger Entwicklung dar.

#### *Intergenerationelle Wirkung der Staatsverschuldung*

Schon die Finanzwissenschaft des 19. Jahrhunderts attestierte dem Instrument der staatlichen Kreditaufnahme als Teil der Finanzpolitik eine Auswirkung auf die Situation der verschiedenen involvierten Generationen. Nach dem viel zitierten Satz des Finanztheoretikers Lorenz von Stein „tue ein

Staat ohne Staatsverschuldung entweder zu wenig für seine Zukunft oder fordere zu viel von seiner Gegenwart“. In diesem Sinn soll vor allem im Fall langfristiger Investitionen die Finanzierungslast mittels staatlicher Verschuldung über Jahre hinweg auf die Generationen verteilt werden. Dem zukünftigen Nutzen einer Investition stünden die schuldenbedingten Lasten gegenüber, sodass jede Generation über die Zeit hinweg gleichmäßig belastet würde.<sup>13</sup> Nach dieser These von der Lastenverschiebung ergibt sich aus Gründen der intergenerationellen Gerechtigkeit sogar die Notwendigkeit der Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen.<sup>14</sup> Generationengerechte finanzpolitische Rechtssetzung könnte demnach keine die Kreditaufnahme weitestgehend verbietende Rechtssetzung sein. Die zukunftsbegünstigende Wirkung von vielen Investitionen ist jedoch nicht sicher festzustellen. Zudem wurde das Instrument der Kreditaufnahme in den vergangenen Jahrzehnten vielfach zur Finanzierung anderer als investiver Ausgaben eingesetzt. Denn von der Möglichkeit der Kreditfinanzierung geht nicht unbedingt ein politischer Anreiz zu höheren öffentlichen Investitionen aus – das starke Anwachsen staatlicher Defizite ist sogar oft mit einem Rückgang der staatlichen Investitionsquote verbunden.<sup>15</sup> Die durch eine uneingeschränkte Kreditaufnahmemöglichkeit verursachte wachsende Schuldenlast ist hingegen geeignet, zukünftiges Wachstum zu beschränken. Denn die haushaltspolitische Zukunftsperspektive bei einer permanent fortgesetzten Staatsverschuldung wird maßgeblich durch den Anstieg der Zinszahlungen bestimmt. Diese drohen zur quantitativ wichtigsten aller Staatsausgaben zu erwachsen. Schon jetzt sind die zur Bedienung der öffentlichen Schulden notwendigen Zinsausgaben zum drittgrößten Posten der Staatsausgaben aufgestiegen.<sup>16</sup> Die Entscheidungsfreiheit und Prioritätensetzung künftiger Generationen wird hierdurch stark eingeschränkt, ohne dass dieser Benachteiligung ein belegbarer positiver Effekt der Staatsverschuldung für künftige Generationen entgegen gehalten werden könnte. Heutige Defizite sind somit vielmehr ein Indikator für künftige ökonomische Schwierigkeiten.<sup>17</sup> Da die Chancen zukünftiger Generationen auf Befriedigung ihrer eigenen Interessen aufgrund des minimierten Handlungsspielraums nicht so groß sind wie die der heutigen Generation, kann eine negative intergenerationelle Wirkung von Staatsverschuldung festgestellt werden. Eine wirk-

same Schuldenbegrenzungsregel stellt somit ein Instrument zur Schaffung intergenerationeller Gerechtigkeit dar.

#### *Risiko einer generationenungerechten Wirkung von Schuldenbegrenzungsregeln – Belastung künftiger Generationen durch Unterlassung größerer Investitionsmaßnahmen*

Doch auch ein gänzlich Verbot der Kreditaufnahme könnte künftige Generationen belasten, sofern wichtige größere Investitionsmaßnahmen angesichts fehlender Finanzmittel unterbleiben. Fürsprecher der Staatsverschuldung im Sinne der intergenerationellen Gerechtigkeit plädieren aus diesem Grund sogar gegen einen Vorrang des Abbaus der Staatsverschuldung vor dem Tätigen von Zukunftsinvestitionen.<sup>18</sup> Die Begrenzung der Neuverschuldung auf das Maß der investiven Ausgaben in Art. 115 GG scheint einen diese Gefahr berücksichtigenden Lösungsvorschlag darzustellen. Aufgrund der Orientierung der Staatspraxis am „Bruttoinvestitionsbegriff“ stellte sich aber vielmehr eine die zukünftigen Generationen belastende Haushaltspraxis ein, da entsprechend des Bruttoinvestitionsbegriffs gegenläufige Effekte, wie Abschreibungen, nicht berücksichtigt wurden und die Höhe der Kreditaufnahme die tatsächlich getätigten zukunftsbegünstigenden Investitionen weit überschritt.<sup>19</sup> Dementsprechend zielte ein vom „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ erarbeiteter Vorschlag auf eine Beibehaltung der Investitionsorientierung unter Neubestimmung des haushaltsrechtlichen Investitionsbegriffs – und setzte sich nicht durch. Das Tätigen zukunftsbegünstigender Investitionen stellt aber gleichfalls eine Bedingung für generationengerechte Finanzpolitik dar und ist daher auch unter Einhaltung des neuen strukturellen Nettoverschuldungsverbots sicherzustellen. Denkbar wäre, unter Fortentwicklung des unbestimmten Rechtsbegriffs des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ des Art. 109 II GG die Notwendigkeit investiver Ausgaben als Essentialia für ein solches Gleichgewicht stärker zu betonen und hierdurch eine Rechtspflicht für Bund, Länder und Kommunen zu begründen. Aufgrund des weiten Beurteilungs- und Entscheidungsspielraums des jeweiligen Haushaltsgesetzgebers im Rahmen des Art. 109 II GG ist die gerichtliche Überprüfbarkeit jedoch begrenzt.<sup>20</sup> Die Sicherstellung ausreichender Finanzmittel für investive Ausgaben kann allein durch ein kritisches Hinterfragen ande-

rer staatlicher Ausgaben erreicht werden.

#### *Konsolidierung und (oder?) Wachstum – ein Spannungsverhältnis im Spiegel politischer Interessen*

Insbesondere auf europäischer Ebene stellte sich jüngst ein Diskurs über Maßnahmen für mehr Wachstum in den Mitgliedstaaten ein. Die Erhaltung der ökonomischen Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft mit Hilfe eines fortgesetzten Wirtschaftswachstums auch in Zukunft ist wesentliche Voraussetzung einer (ökonomisch) nachhaltigen Entwicklung.<sup>21</sup> Über den angemessenen Weg zu mehr Wachstum herrscht offener Dissens. Der französische Präsident Francois Hollande fordert staatliche Konjunkturprogramme zur Belebung des Wachstums und eine Relativierung der (angedachten) strikten Sparpolitik.

**Was Wachstum schafft, darf sehr wohl mit Schulden finanziert werden.**  
/ Helmut Schmidt /

Zwar gehen Wirtschaftswissenschaftler tatsächlich von einem Multiplikator-Effekt aus, wonach staatliche Konjunkturprogramme ein Mehrfaches an privater Wirtschaftsleistung anstoßen können – die exakte Größe des Multiplikators ist aber stark umstritten. Mehrere Studien haben gezeigt, dass die Multiplikatorwirkung von Staatsausgaben auf die Wirtschaftsleistung gering ist. Selbst wenn solche Konjunkturprogramme die Konjunktur kurzfristig stimulieren können – eine generationengerechte langfristige Wirtschaftspolitik können sie nicht ermöglichen. Da die ohnehin schon hochverschuldeten Staaten solche Konjunkturprogramme nur mittels neuer Kreditaufnahmen finanzieren können, ist der Weg in die Schuldenspirale vorgezeichnet. Dieser aber ist gefährlich, denn ab einer gewissen Schuldenquote werden die Zinslasten so drückend, dass die Wirtschaft kaum noch wachsen kann.<sup>22</sup> Die Erhaltung der ökonomischen Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft ist dann nicht mehr gewährleistet. Eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung steht somit nicht in Konkurrenz zu dem Wachstumsziel, sondern bedingt dieses. Mit den hohen Schuldenquoten, die in den europäischen Krisenländern zu beobachten sind, ist die kritische Marke schon erreicht oder gar überschritten worden. Dessen ungeachtet wird der Ruf von Politikern nach mehr staatlicher Intervention lauter, stellt er doch ein geeignetes Instrument zum Wäh-

lerfang dar. Die 2012 vom bayerischen Ministerpräsidenten Seehofer getätigte Aussage, man werde mit Schuldenabbau in Europa nicht auf einen Wachstumskurs kommen,<sup>23</sup> verwundert da nicht mehr. Dem Bürger wird suggeriert, es bestünde noch eine Wahl zwischen einem konsequenten Schuldenabbau oder aber der Fortführung des herkömmlichen Umverteilens und Schuldenmachens.

#### *Notwendigkeit der Novellierung des Art. 109 GG angesichts des Erfordernisses generationengerechter Finanzpolitik*

Die Staatsschuldenpolitik der Bundesrepublik Deutschland ist zweifelsohne reformbedürftig: Die öffentliche Hand hat in den vergangenen Jahrzehnten übermäßig und permanent auf Kosten zukünftiger Generationen gewirtschaftet. Doch ob ein Umdenken der verantwortlichen Akteure aus dem Wissen über die Notwendigkeit der Schuldenbegrenzung heraus stattfinden wird, ist fraglich. So konnten die schon bestehenden Schuldenbegrenzungsregeln wider Sinn und Zweck konsequent umgangen werden. Weder die Ende der Regierungszeit der ersten Großen Koalition im Frühjahr 1969 verabschiedete erste Novelle des Art. 115 GG, noch die bisherigen unionsrechtlichen Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (ESWP) vermochten dem Handlungsspielraum der politischen Akteure Grenzen zu setzen. Die politische Versuchung, die durch zusätzliche staatliche Wohltaten auf Ausgabenseite entstehenden Kosten lastenverschiebend einer Generation aufzubürden, die für die heutige Regierung als Wähler keine Rolle spielt, muss gewaltig sein. Eine strikte gesetzliche Schuldenbegrenzungsregel für Bund und Länder, die den Handlungsspielraum der Politik minimiert, ist somit aus der Perspektive einer generationengerechteren Haushaltsführung erforderlich.

#### *Die Verschuldungstatbestände in Art. 109 III GG*

Fraglich ist, ob die im Rahmen der Föderalismusreform II ergangene Novellierung der nationalen Verschuldungsregeln der wachsenden Schuldenlast mit dieser gebotenen Schärfe entgegentritt. Die für die Bundesländer bei der Umsetzung der sog. „Schuldenbremse“ maßgeblichen Regelungen enthält Art. 109 III GG, der auf einem grundsätzlichen Nettoneuverschuldungsverbot basiert, das in zwei Konstellationen – dem konjunkturellen Abschwung und

bestimmten Notlagen – durchbrochen wird. Nach Art. 109 III S. 1 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Für die Länder gilt demnach ein prinzipielles Verbot struktureller<sup>24</sup> Nettoneuverschuldung, das in Satz 5 eine spezifische Ausformung erfährt. Im Gegensatz zum Bund (Art. 109 III S. 4 GG) gilt der Grundsatz ausgeglichener Haushalte für die Länder ohne etwaige Modifikation (Art. 109 III S. 5 GG). Dies führt zu einer maßgeblichen Änderung der bestehenden Rechtslage auf Landesebene, da alle Landesverfassungen die Kreditaufnahme bisher als grundsätzlich zulässige Einnahmequelle anerkannt haben.<sup>25</sup>

**Ich vertrete den Grundsatz, dass Staatsschulden ein Staatsfluch sind.**  
/ James Madison /

Abweichend vom Grundsatz des Art. 109 III S. 1 GG können die Länder gemäß Art. 109 III S. 2, 1. Alternative GG Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vorsehen. Angesichts des strikten Verschuldungsverbots in Satz 1 in Verbindung mit Satz 5 letzter Halbsatz eröffnet sich hierdurch überhaupt erst eine Verschuldungsmöglichkeit für die Länder – vorbehaltlich der verbindlichen Vorgabe, dass konjunkturbedingte Überschüsse im Aufschwung zum Ausgleich der Kreditaufnahmen im Abschwung einbezogen werden. Für die Wirksamkeit der Schuldenbegrenzungsregeln in den Ländern ist die Umsetzung dieser Vorschrift, wie sich zeigen wird, substanziell.

Art. 109 III S. 2, 2. Alternative GG eröffnet den Ländern eine weitere Option gesetzlich zu regeln, dass das – gegebenenfalls konjunkturbedingt modifizierte – Nettoneuverschuldungsverbot ausnahmsweise durchbrochen werden kann. Und zwar in Fällen von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Wird von dieser Option Gebrauch gemacht, ist gemäß Art. 109 III S. 3 GG eine entsprechende Tilgungsregelung zu erlassen. Die Umsetzung des in Art. 109 III GG neu geregelten Rechts der Kreditfinanzierung auf Landesebene hängt zunächst davon ab, welche Vorgaben das Grundgesetz diesbezüglich macht. Hierfür ist zwischen dem Gebot des

ausgeglichener Haushalts (Art. 109 III S. 1 GG) einerseits und der Konjunkturkomponente sowie Notlagen bedingter Neuverschuldung (Art. 109 III S. 2 GG) andererseits zu unterscheiden.

#### *Bundesstaatlicher Durchgriff in Art. 109 III S. 1, S. 5 GG*

Das grundsätzliche Neuverschuldungsverbot des Art. 109 III S. 1 GG gilt für Bund und Länder ex aequo. Für diese Feststellung ist nicht nur der Wortlaut des Art. 109 III S. 1 GG, sondern vor allem die nicht ganz unproblematische Einordnung der Bestimmung des Art. 109 III S. 5 GG ausschlaggebend. Während der letzte Halbsatz in Satz 5 ausdrücklich klarstellt, dass den Ländern die Einführung einer strukturellen Verschuldungsmöglichkeit gänzlich verschlossen ist, verweist der erste Halbsatz auf einen Kompetenzraum der Länder bei der näheren Ausgestaltung. Zu unterscheiden sind in diesem Zusammenhang Normativbestimmungen, die nicht unmittelbar in den Ländern wirken und Durchgriffsbestimmungen, die unmittelbar in den Ländern wirken, ohne dass es einer Umsetzung durch den Landesgesetzgeber bedarf. Das Grundgesetz kann Verfassungsrecht setzen, das unmittelbar auch für die Staatsgewalt der Länder gilt. Diese Einschränkung ihrer Verfassungsautonomie ist auch zulässig, um das bundesstaatliche Gebot materieller und struktureller Kongruenz verwirklichen zu können.<sup>26</sup> Eine diesen Zweck erfüllende, die Staatsgewalt der Länder unmittelbar und ohne Transformation bindende Durchgriffsbestimmung charakterisiert ihre allgemeinere, sowohl den Bund als auch die Länder einschließende Formulierung. Sie verleiht dem jeweiligen Gesetzgeber keine Kompetenz, sondern bindet ihn inhaltlich bei der Wahrnehmung einer aus anderen Vorschriften folgenden Zuständigkeit.<sup>27</sup> Demgemäß ist der diese Voraussetzungen erfüllende Art. 109 III S. 1 in Verbindung mit S. 5 letzter Halbsatz GG als Durchgriffsbestimmung zu verstehen, welche den Landesgesetzgeber in der Ausübung seiner ihm in Art. 109 I GG gewährleisteten Haushaltsautonomie materiell-rechtlich einschränkt.

#### *Normativbestimmungen des Art. 109 III S. 2, S. 5 GG*

Die Relativierung des Kreditaufnahmeverbots in Art. 109 III S. 2 GG ist demgegenüber als Option ausgestaltet und determiniert die Länder in ihrer Rechtssetzung nur insoweit, als sie die Ausnahmetatbe-



stände abschließend normiert. Es handelt sich um eine nicht direkt anwendbare Rahmenregelung, die von der jeweiligen Gebietskörperschaft erst in konkreten eigenen Regelungen ausgestaltet werden muss, folglich um eine grundgesetzliche Normativbestimmung.<sup>28</sup> Will ein Bundesland künftig (das heißt ab dem Jahr 2020) die grundgesetzlich verbleibenden Verschuldungsoptionen nutzen, muss der jeweilige Landesgesetzgeber entsprechende Regelungen schaffen. Der fragliche Satz 5 bestätigt insofern in seinem Halbsatz 1 den normativen Charakter des Satzes 2, während er in seinem letzten Halbsatz jeden Gestaltungsspielraum in Bezug auf das strukturelle Neuverschuldungsverbot des Satzes 1 ausschließt und dessen Durchgriffswirkung gleichsam „konkretisiert“.

### Schuldenprobleme lassen sich nicht mit noch höheren Schulden lösen.

/ Friedrich Merz /

#### *Verfassungsmäßigkeit der „Schuldenbremse“ in Bezug auf die Länder*

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage eines Verstoßes der die Länder bindenden Regelung gegen Art. 79 III GG, welcher das in Art. 20 I GG verankerte Bundesstaatsprinzip vor einer Berührung durch ein verfassungsänderndes Gesetz schützt. Versuchte Art. 109 III S. 1 in Verbindung mit S. 5 GG eine Verfassungsbestimmung entgegen ihrer in der Verfassung erklärten Unabänderlichkeit zu ändern, stellte die Regelung in materieller Hinsicht verfassungswidriges Verfassungsrecht dar.<sup>29</sup> Der zur Klärung dieser Frage beim Bundesverfassungsgericht durch den Schleswig-Holsteinischen Landtag und den Landtagspräsidenten gestellte Antrag wurde verworfen, weil er mangels Antragsberechtigung der Antragsteller unzulässig war.<sup>30</sup> Ohnehin ist fraglich, ob angesichts der erforderlichen restriktiven Interpretation des Art. 79 III GG<sup>31</sup> die uneingeschränkte – Ausnahmeregelungen bleiben schließlich erhalten – Kreditfinanzierungsmöglichkeit der Länder als unveränderlicher Kern des Bundesstaatsprinzips zu konstruieren ist.<sup>32</sup> Eine Verfassungswidrigkeitserklärung durch das Bundesverfassungsgericht ist jedenfalls auch in näherer Zeit nicht zu erwarten.

#### **Weitere Regelungen im Grundgesetz und sonstiges Bundesrecht**

##### *Die Einführung eines Systems regelmäßiger Haushaltsüberwachung*

Im Wege der Föderalismusreform II wurde der Stabilitätsrat in Art. 109a GG als neues Bund-Länder-Gremium etabliert. Kernaufgabe des Stabilitätsrats ist die regelmäßige, präventive Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern und im Zuge dessen das Feststellen und Abwenden einer drohenden Haushaltsnotlage. Wenn der Stabilitätsrat eine drohende Haushaltsnotlage feststellt, muss die betreffende Gebietskörperschaft ein Sanierungsprogramm vorschlagen, dessen Nichteinhalten keine formalen Sanktionen nach sich zieht, sondern nur – gegebenenfalls wiederholte – Aufforderungen zur verstärkten Haushaltssanierung.<sup>33</sup> Eine Möglichkeit, im Falle des Rechtsbruchs der Vorgaben des Art. 109 III GG Sanktionen zu verhängen, besteht somit nicht.

#### *Die Übergangsregelung des Art. 143d GG – Regelung des Übergangszeitraums*

Für die Umsetzung der „Schuldenbremse“ in den Ländern ist weiterhin Art. 143d I S. 2 Halbsatz 1 GG relevant. Dieser erklärt die Vorschrift des Art. 109 GG erstmals im Haushaltsjahr 2011 für anwendbar, wobei den Ländern nach Satz drei eine Übergangszeit längstens bis zum 31. Dezember 2019 eingeräumt wird, in welcher sie von den Vorgaben des Art. 109 III GG nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Bestimmungen abweichen dürfen. Freilich hindert diese Regelung kein Land daran, das Verbot struktureller Neuverschuldung vor dem 1. Januar 2020 umzusetzen. Nach Satz vier müssen die Länder ihre Haushalte so aufstellen, dass sie im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 III S. 5 GG erfüllen. Für die in Art. 143d II S. 1 GG namentlich genannten Bundesländer, welche im Zeitraum 2011 bis 2019 sogenannte Konsolidierungshilfen aus dem Bundeshaushalt erhalten können, ergeben sich gemäß Art. 143d II S. 4 und S. 5 in Verbindung mit dem Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (KonsHilfG) strengere Anforderungen. Die betroffenen Länder müssen gemäß § 2 I S. 2 KonsHilfG jährliche Obergrenzen zum Abbau des Finanzierungsdefizits einhalten. Dies wird durch den Stabilitätsrat gemäß § 2 II KonsHilfG überwacht und im Fall einer Verfehlung der jährlichen Obergrenze gemäß § 2 III in Verbindung mit §§ 1 III, 3 S. 3 KonsHilfG durch Verweigerung der Konsolidierungshilfen sanktioniert. Der Stabilitätsrat hat im Mai 2012 erstmals den Defizitabbau überprüft und festgestellt, dass die betroffenen Bundesländer ihre Konsolidierungsverpflichtung eingehalten haben.<sup>34</sup>

#### *Regelung hinsichtlich Sondervermögen*

Die neue Fassung von Art. 115 GG enthält in bewusster Abkehr von Art. 115 II alte Fassung GG keine Öffnungsklausel für Sondervermögen und verbietet somit durch bedecktes Schweigen die Kreditaufnahme durch ein Sondervermögen außerhalb der Vorgaben der neuen „Schuldenbremse“.<sup>35</sup> Der 2. Halbsatz des Art. 143d I S. 2 GG erklärt die am 31. Dezember 2010 bestehenden Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen dauerhaft für unberührt. Zur Diskussion steht jedoch, ob Art. 143d I S. 2 Halbsatz 2 GG, trotz der sich nur auf den Bundeshaushalt beziehenden gesetzgeberischen Begründung, überhaupt auf die Sondervermögen der Länder anwendbar ist.<sup>36</sup> Der eindeutige Wortlaut des nämlichen Halbsatzes sowie seine systematische Stellung in den für Bund und Ländern gemeinsam geltenden Übergangsregelungen der Sätze 1 und 2 sprechen jedenfalls dafür.<sup>37</sup> Nach der Entstehungsgeschichte sollte die beschränkt mögliche strukturelle Verschuldung des Bundes zudem den einzigen Unterschied zwischen den Schuldenregeln für Bund und Länder darstellen. Hinsichtlich der unzweideutigen Formulierung des Gesetzesentwurfs wird teilweise auf ein bloßes redaktionelles Versehen oder eine Unvollständigkeit abgestellt.<sup>38</sup> Einleuchtend ist, neben dem systematischen Argument, dass der Bundesgesetzgeber, welcher sich selbst einer Ausweichmöglichkeit hinsichtlich des Kreditaufnahmeverbots beraubt, dies für die Länder erst Recht gewollt haben muss – zumal er für diese eine besonders strikte Schuldenbegrenzungsregel umsetzte. Art. 143d I S. 2 Halbsatz 2 GG ist mithin für die Länder anwendbar.

#### **Umsetzungspflichten der Länder**

Es ist nun festzustellen, ob es aus der Perspektive des Grundgesetzes genügt, wenn die Länder der Anforderung des Art. 109 III S. 1 GG gerecht werden, d.h. materiell ausgeglichene Haushalte aufweisen, oder ob entsprechende Gesetzesänderungen auf landesrechtlicher Ebene erforderlich sind.

#### *Auftrag zur Verfassungsänderung?*

Die Länder brauchen das Verbot der strukturellen Neuverschuldung nicht in ihre Verfassung aufzunehmen, um ihm rechtliche Geltung zu verschaffen, da es, wie oben gesehen, als Durchgriffsbestimmung eo ipso gilt. Um die künftig verbleibenden Verschuldungsoptionen der Normativbestimmung des Art. 109 III S. 2 GG zu

nutzen, muss der jeweilige Landesgesetzgeber aber tätig werden. Indem der verfassungsändernde Gesetzgeber in Satz fünf auf die verfassungsrechtlichen Kompetenzen desselben verweist, wird diesem ein weiter Gestaltungsspielraum zugestanden, welcher auch die Regulierungsebene umfasst. Dessen ungeachtet wird eine zusätzliche Verankerung in der Landesverfassung von vielen Stimmen empfohlen.<sup>39</sup>

Staatsschulden erkennt man daran, dass es vielmehr Schultern gibt, die sie tragen müssen, als Köpfe, die darüber erschrecken.

/ Milton Friedman /

Insbesondere der Einwand, dass der Grundsatz materiell ausgeglichener Haushalte ansonsten nicht Prüfungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte sein könnte, ist für die erfolgreiche Durchsetzung der „Schuldenbremse“ nicht unwichtig. Die Einhaltung der Kreditgrenze, die sich dann ab 2020 unmittelbar aus dem Grundgesetz ergäbe, müsste andernfalls vor dem Bundesverfassungsgericht durchgesetzt werden.<sup>40</sup> Zum Erlass einer Pflicht zur Verfassungsänderung ist der Bundesgesetzgeber mit Hinblick auf die Verfassungsautonomie der Länder jedoch nicht befugt. Daran ändert auch der Charakter des Art. 109 III S. 1 in Verbindung mit S. 5 letzter Hs. GG einer Durchgriffsbestimmung nichts. Die unmittelbar grundgesetzliche Einwirkung auf den Verfassungsraum der Länder verhütet (mit Hilfe des Art. 31 GG) nur widersprüchliches Landesrecht. Der Bund kann die Länder nicht zwingen, ihre Verfassungen zu ändern, wenn es in den Landesparlamenten de facto an den dazu erforderlichen Zweidrittelmehrheiten fehlt.<sup>41</sup> Gleichwohl ist eine verfassungsrechtliche Regelung in den Ländern aus den beschriebenen Gründen anzustreben.

#### *Verfassungswidrigkeit entgegenstehender landesrechtlicher Regelungen*

Alle Landesverfassungen enthalten Bestimmungen des Staatsschuldenrechts, welche – weit überwiegend – nach 1969 an Art. 115 GG (alte Fassung) angelehnt worden sind. Mit der uneingeschränkten Geltung des Art. 109 III GG ab dem Jahr 2020 unterläge die Landesgewalt als Normadressat beider Regelungen zwei unterschiedlichen Normbefehlen. Kommt es zu einem solchen Fall abweichender landesverfassungsrechtlicher oder einfachgesetzlicher Regelungen im Bereich einer grundgesetzlichen Durchgriffsnorm, werden

diese unter Hinweis auf Art. 31 GG als nichtig bzw. lediglich als unanwendbar angesehen.<sup>42</sup> Von den Ausnahmeregelungen des Art. 109 III S. 2 GG (Normativbestimmung) abweichende Regelungen sind insoweit verfassungswidrig, als sie gegen das Verbot der strukturellen Neuverschuldung des Art. 109 III S. 1 GG verstoßen – was regelmäßig der Fall sein dürfte. So stellt der neue Art. 117 I Nr. 2b) RhPfVerf offensichtlich einen solchen Verstoß dar und wird zum 1. Januar 2020 unwirksam werden.<sup>43</sup> Inhaltsgleiches Landesverfassungsrecht bleibt hingegen in Kraft. Hieraus ergibt sich ein weiteres Argument für den Landesgesetzgeber, eine Verfassungsänderung trotz der diesbezüglich nicht bestehenden Pflicht anzustreben.<sup>44</sup>

#### **Die Umsetzung der grundgesetzlichen Vorgaben auf Länderebene**

##### *Vorüberlegung zum Maßstab –*

##### *Subsidiarität der Kreditfinanzierung*

Das Grundgesetz geht davon aus, dass der Finanzstaat sich im Wesentlichen durch Steuern finanziert.<sup>45</sup> Wenn insoweit die Rede vom „Staat des Grundgesetzes als Steuerstaat“ ist, kann er kein (im Wesentlichen) durch Kredite finanzierter Staat sein.<sup>46</sup> Die veranschlagten Einnahmequellen des Bundes für die Jahre 2010 und 2011 belegen, dass allein die Nettokreditaufnahme bis zu einem Viertel der Einnahmen des Bundes ausmacht. Berücksichtigt man hingegen auch den Teil der Bruttokreditaufnahme, der allein zur Anschlussfinanzierung zu tilgender Kreditverbindlichkeiten verwendet wird, stellten Krediteinnahmen mehr als die Hälfte der Gesamteinnahmen dar.<sup>47</sup>

Eine solche nicht unwesentliche Finanzierung mittels Staatskredit durchbricht die steuerstaatliche Regel. Die Durchbrechung des Grundsatzes vom Steuerstaat bedarf einer Rechtfertigung.<sup>48</sup> Bei Umsetzung des mit Art. 109 III S. 1 GG eingeführten ausdrücklichen Grundsatzes vom Kreditfinanzierungsverbot müssen die Länder dies im Blick behalten. Rechtfertigungsgründe für eine Durchbrechung finden sich ab dem Jahr 2020 allein in Art. 109 III S. 2 GG, der nur mit Rücksicht auf die verbindliche Zielvorgabe des Satzes eins angewendet werden darf. Insofern entspricht die Manifestierung des Ausnahmecharakters der Staatsverschuldung in Art. 109 III S. 1 GG endlich der ohnehin bestehenden Aussage der Verfassung diesbezüglich.<sup>49</sup> Setzt generationengerechte Finanzpolitik, wie eingangs festgestellt, einen zurückhaltenden Umgang mit der Geldmittelbeschaffung durch Staatskredit voraus, so

hat das bisherige Verfassungsrecht diesbezüglich jedenfalls keine generationenunge-rechte Aussage getroffen. Freilich scheinen die Ende der 1960er Jahre im Bund und in den meisten Ländern eingeführten Verfassungsregeln kontradiktorisch hierzu zu stehen, versteht man sie dahingehend, von der Kreditaufnahme als Regelfall der Staatsfinanzierung auszugehen. Dem ist aber mit Di Fabio und Mellinghof zu widersprechen, welche betonen, dass die dem Sinn und Zweck des Art. 115 GG alte Fassung über Jahrzehnte entgegenstehende Verfassungspraxis in Hinblick auf Verfassungssystematik und -tradition nicht zu folgen sei, vielmehr vom Grundsatz eines materiell ausgeglichenen Haushaltes ausgegangen werden muss.<sup>50</sup> Die Subsidiarität der Kreditaufnahme ist von den Ländern wegen der Durchgriffsnorm in Art. 109 III S. 1 GG sowie über die Homogenitätsanforderungen des Bundesstaatsprinzips bei der Ausgestaltung der verbleibenden Verschuldungsspielräume zu beachten.<sup>51</sup> Eine verfassungskonforme Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe des Art. 109 III GG durch die Landesgesetzgeber kann in diesem Sinn folglich nur eine restriktive Auslegung sein.

#### *Stand der Umsetzung (Oktober 2013)*

Vier Jahre nach Einführung der als solche bezeichneten „Schuldenbremse“ in das Grundgesetz haben sechs Bundesländer, namentlich Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und Sachsen, die grundgesetzlichen Vorgaben in Landesverfassungsrecht umgesetzt. In Bayern billigten jüngst rund 89 Prozent der Wähler einen Volksentscheid für die Schuldenbremse.<sup>52</sup> Bemerkenswert ist, dass die Umsetzung der „Schuldenbremse“ unabhängig von politischer Couleur der jeweiligen Landesregierung bzw. Opposition zu sein scheint. In Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Thüringen wurden, teilweise schon vor Einführung der grundgesetzlichen „Schuldenbremse“, die jeweiligen Haushaltsordnungen angepasst.<sup>53</sup> Allerdings ist hier zu bemerken, dass die Regelungen zwar strikter als zuvor sind, jedoch nicht ohne weiteres mit den neuen grundgesetzlichen Vorgaben zu vereinbaren sind, da teilweise entsprechende Tilgungsregelungen fehlen bzw. die Ausnahmeregelungen nicht den grundgesetzlichen Vorgaben entsprechen. Die erforderlichen weitergehenden Änderungen hat z.B. Baden-Württemberg nun vorgenommen.<sup>54</sup>

Wer sich in Schulden steckt, gibt  
ändern ein Recht über seine Freiheit.  
/ Benjamin Franklin /

Eine letzte Gruppe von Bundesländern hat bisher weder eine Anpassung der Verfassung noch der Landeshaushaltsordnung vorgenommen. In Berlin, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und dem Saarland orientiert sich die Zulässigkeit einer Kreditaufnahme in Anlehnung an altes Bundesrecht weiterhin an der Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen sowie einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.<sup>55</sup>

### Rechtspolitische Gestaltungsspielräume der Länder

Die Länder werden in Art. 109 III S. 5 GG zur näheren Ausgestaltung der grundgesetzlichen Vorgaben ermächtigt. Die für die Wirksamkeit der „Schuldenbremse“ maßgeblichen Gestaltungsspielräume sollen im Folgenden beleuchtet werden.

#### *Gestaltungsspielräume beim Grundsatz des Art. 109 III S. 1 GG*

Art. 109 III S. 1 GG bindet unmittelbar Bund und Länder, die Kommunen gehören hingegen nicht zum Adressatenkreis der Regelung.

Fraglich ist, ob eine Berücksichtigung mittelbar durch den gegenständlichen Einbezug der kommunalen Haushalte erreicht werden kann. Schließlich macht die Verschuldung der Gemeinden einen nicht unerheblichen Anteil an den Defiziten des Gesamthaushalts aus.<sup>56</sup> Zudem besteht eine grundsätzliche finanzwirtschaftliche Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern.<sup>57</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat eine Bindung der Gemeinden in seiner Rechtsprechung zum alten Recht (Art. 109 II GG alte Fassung) bislang allerdings offen gelassen.<sup>58</sup> Maßgeblich ist in diesem Zusammenhang die explizit formulierte Intention des Gesetzgebers, die Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden zu unterlassen, um nicht einen „sowohl inhaltlichen als auch in der zeitlichen Abfolge erfüllbaren Informationsanspruch an die Haushalte von Bund und Ländern zu stellen“<sup>59</sup> – mag sie auch nicht überzeugen. So ließen sich die administrativen Herausforderungen durch klare zeitliche Vorgaben für die Aufstellung der kommunalen Haushalte ohne Weiteres bewältigen. Ohnehin erstellen die Gemeinden Prognosen über ihre

Haushaltslage in zukünftigen Jahren und müssen eine entsprechende Haushaltsplanung vornehmen.<sup>60</sup> Für den Einbezug der kommunalen Haushalte spricht auch, dass andernfalls den Ländern die Möglichkeit eröffnet wird, die „Schuldenbremse“ zu Lasten der Kommunen zu umgehen, indem es zu verstärkter Aufgabenübertragung bzw. Kürzung finanzieller Zuweisungen kommt.<sup>61</sup> Die Länder könnten versucht sein, ihren Gestaltungsspielraum dahingehend auszunutzen, die Defizite der kommunalen Haushalte nur innerhalb ihrer allgemeinen, hinter der Vorgabe aus Art. 109 III GG zurückbleibenden Verpflichtung aus Art. 109 II GG zu berücksichtigen. Denn bei der Ermittlung des öffentlichen Defizits, auf das sich die europarechtlichen Defizitgrenzen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts (ESWP) beziehen, werden die Haushalte von Kommunen einbezogen.<sup>62</sup> Teilweise wird daher der Einbezug der kommunalen Kreditaufnahme im Rahmen des Art. 109 III S. 1 GG im Lichte des Europarechts gefordert.<sup>63</sup> Die historische Auslegung wiegt indes ungleich schwerer, zumal die Gesetzesbegründung so jung ist.<sup>64</sup> Es besteht insofern auch keine Differenz zwischen dem Willen des Gesetzgebers und dem Gesetzestext. Es verbleibt im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des jeweiligen Landesgesetzgebers, eine solche Umgehungsgefahr der „Schuldenbremse“ zu Lasten der kommunalen Haushalte zu unterbinden und somit gewissermaßen vor dem Bund einen Gleichlauf von unionsrechtlichen und nationalen Verschuldungsregeln erzielen zu können.<sup>65</sup>

#### *Umgehungsgefahren durch Nebenhaushalte*

Eine auch schon vor der Neuregelung des Art. 109 III GG bestehende Regelungslücke stellt der Nichteinbezug der sogenannten Nebenhaushalte dar, wobei zwischen rechtlich selbstständigen und unselbstständigen Nebenhaushalten differenziert wird. Zu letzteren gehören die in Art. 115 II GG alte Fassung noch ausdrücklich erwähnten Sondervermögen.<sup>66</sup> Mittels solcher kann die Verselbstständigung eines einem bestimmten finanzpolitischen Zweck dienenden Vermögensteils einer Gebietskörperschaft erreicht werden, mit der Folge, dass nur die Zuführungen oder die Ablieferungen im Haushaltsplan veranschlagt werden.<sup>67</sup> Der jeweiligen Gebietskörperschaft eröffnet sich hierdurch eine in der Vergangenheit vielfach genutzte Hintertür zur Verschuldung. Durch die Streichung von Art. 115 II GG

alte Fassung wurde dieses Einfallstor der Staatsverschuldung zwar verschlossen, im gleichen Zug mit der abweichenden Regelung des Art. 143d I S. 2 Halbsatz 2 GG für bereits eingerichtete Sondervermögen jedoch ein neues geöffnet. Die Möglichkeit, Krediteinnahmen der betreffenden Sondervermögen am Kernhaushalt und der „Schuldenbremse“ vorbei vollständig auszuschöpfen, bleibt für solche Sondervermögen zeitlich unbegrenzt erhalten.<sup>68</sup> Diese durch den Bundesgesetzgeber provozierte Umgehungsgefahr der „Schuldenbremse“ sollten die Länder erkennen und durch eigenständige Regelungen unterbinden. Hierfür wäre zum Beispiel eine einfachgesetzlich geregelte ausdrückliche Berücksichtigung der fraglichen Haushalte bei dem verfassungsrechtlich geforderten Ausgleich des Landeshaushalts geeignet.

Wer seine Begierden zügelt, meidet  
Schulden.

/ Aus China /

Zu differenzieren ist außerdem bezüglich rechtlich selbstständiger Nebenhaushalte, worunter auch die Sozialversicherungen fallen. Diese sind in ihrer Haushaltsführung unabhängig und von der Haushaltswirtschaft der jeweiligen Gebietskörperschaft zu trennen. Eine durch sie getätigte Kreditaufnahme fällt somit nicht in den Anwendungsbereich des Art. 109 III GG, welcher nur für die Haushaltsführung des Bundes und der Länder gilt.<sup>69</sup> Mit Verweis auf die hierdurch entstehende, mit der Intention des Gesetzgebers nicht zu vereinbarende erhebliche Umgehungsgefahr der „Schuldenbremse“, werden teilweise vermittelnde Auslegungsversuche unternommen.<sup>70</sup> Diese werden eine klärende Neuregelung nicht ersetzen können. Den Ländern eröffnet sich hier die Möglichkeit, durch eine ausdrückliche vollständige Einbeziehung von rechtlich selbstständigen Nebenhaushalten, Rechtsklarheit zu schaffen und Umgehungsgefahren zu verhindern.<sup>71</sup> Ein Beispiel, wie eine solche Regelung aussehen könnte, liefert der neue Art. 117 III Rheinland-Pfälzische Verfassung.

#### *Rechtsbegriff der Krediteinnahme:*

##### *Gestaltungsspielräume bei Grenzfällen*

Fordert Art. 109 III S. 1 GG einen Haushalt, der grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist, so stellt sich die Frage, wie mit solchen Einnahmen umzugehen ist, die keine Krediteinnahme in diesem Sinn darstellen. Im Kern sind Einnahmen

aus Krediten im Sinne von Art. 109 III GG Zuflüsse, denen Darlehensverträge, darlehensähnliche Verträge oder hoheitlich auferlegte Zwangsanleihen zugrunde liegen.<sup>72</sup> Insbesondere der Einsatz neuartiger Finanzierungsinstrumente kann zwar Zukunftsbelastungen auslösen und wirtschaftlich betrachtet einer Kreditaufnahme gleichkommen,<sup>73</sup> erfüllt jedoch nicht die formal-rechtlichen Voraussetzungen einer Krediteinnahme im Sinne von Art. 109 III GG.<sup>74</sup> Bei der Konkretisierung des Begriffs der Kreditaufnahme eröffnen sich daher Regelungsspielräume für den Landesgesetzgeber. Mit Blick auf den Telos des Art. 109 III GG, die Staatsverschuldung wirksam zu begrenzen, liegt eine landesrechtliche Regulierung und Kontrolle solcher Finanzierungsformen nahe. Ob sich die Länder aber, über das absolute Verbot der strukturellen Neuverschuldung hinaus, noch engere Grenzen hinsichtlich möglicher alternativer Verschuldungsinstrumente auferlegen werden, ist zweifelhaft. Dem Landesgesetzgeber obliegt schließlich die Entscheidung, ob die Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen (zum Beispiel Rückflüsse von Darlehen) bereinigt werden sollen.<sup>75</sup> Unabhängig von dieser Problematik bleiben Einnahmen aus Kassenverstärkungskrediten im Rahmen von Art. 109 III GG außer Betracht, obwohl sich auch hier ein Missbrauchspotential eröffnet, wenn diese entgegen ihrer Funktion zur kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsengpässen bei der Sicherstellung der laufenden Ausgaben dauerhaft zur Finanzierung von Verwaltungshaushalten in Anspruch genommen werden.<sup>76</sup> Insbesondere die Kassenkreditaufnahme der kommunalen Haushalte ist in den letzten Jahren stark angestiegen.<sup>77</sup>

#### *Berücksichtigung des Haushaltsvollzugs*

Die im Haushaltsplan vorab angesetzte Kreditaufnahme entspricht in der Regel nicht der erst später erkennbaren tatsächlichen Neuverschuldung.<sup>78</sup> Art. 109 III GG beschränkt sich nach seinem Wortlaut jedoch nicht auf die Haushaltsaufstellung.<sup>79</sup> Die Länder müssen folglich die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen von der zulässigen Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug regeln, wobei eine einfachgesetzliche Ausgestaltung genügt.<sup>80</sup> Dabei können sie sich an der konkretisierenden Regelung des Kontrollkontos und der Rückführungspflicht auf Bundesebene (Art. 115 II S. 4 GG, §§ 7, 8 G-115) orientieren.<sup>81</sup> Die Wirksamkeit gegenüber der bundesrechtli-

chen Ausgestaltung verstärken könnte ein geringerer Schwellenwert, ab welchem die Belastungen des Kontrollkontos zurückgeführt werden müssen. Denkbar ist es sogar, mit Blick auf Art. 109 III S. 5 letzter Halbsatz GG eine Pflicht der Länder zur Rückführung bei jedweder Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze anzunehmen.<sup>82</sup> Zu einer Verbesserung würde im Übrigen der Einbezug der notlagenbedingten Neuverschuldung führen, schließlich ist nicht ersichtlich, warum diese im Rahmen des Haushaltsvollzugs unberücksichtigt bleiben soll.

#### **Gestaltungsspielräume im Rahmen der Konjunkturkomponente**

Ausgehend von dem finanzwissenschaftlichen Ansatz einer „atmenden Schuldenbremse“<sup>83</sup> soll Art. 109 III S. 2, 1. Alternative GG die Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte sicherstellen. Entscheidet sich ein Land für diese Modifikation von dem Regelnettoneuverschuldungsverbot des Art. 109 III S. 1 GG, obliegt ihm die Ausgestaltung entsprechender Regelungen. Diese müssen die Feststellung ermöglichen, ob eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung vorliegt und auf Rechtsfolgenseite bestimmen, in welchem Umfang die festgestellte Abweichung eine Nettokreditaufnahme rechtfertigt oder eine Tilgung verlangt.<sup>84</sup> Die Umsetzung auf Landesebene supponiert mithin ein präzises Verständnis des Begriffs der Normallage.

#### *Begriffsdefinition der Normallage*

Der Anwendungsbereich einer konjunkturell bedingten Kreditaufnahme wird desto enger, je weiter der Begriff der Normallage verstanden wird.<sup>85</sup> Ob die terminologische Bestimmung eng oder aber im Sinne einer generationengerechten Wirkung der „Schuldenbremse“ weit vorzunehmen ist, hängt davon ab, ob man Art. 109 III S. 2, 1. Alternative GG als „echte Ausnahme“ von Satz eins klassifiziert.<sup>86</sup> In Anlehnung an den Wortlaut des Art. 109 III S. 2 GG ließe sich argumentieren, dass es sich um eine Ausnahme von Satz eins im strengen Sinn nur bei den Notlagen des Art. 109 III S. 2, 2. Alternative GG handeln kann, während bei der Berücksichtigung konjunktureller Entwicklungen von einer gewissen Regelmäßigkeit auszugehen ist. Die systematische Stellung des Satzes zwei hinter dem grundsätzlichen Nettoneuverschuldungsverbot in Satz eins spricht hingegen für ein Grund-

satz-Ausnahme-Verhältnis hinsichtlich der ganzen Regelung des Satzes zwei.<sup>87</sup>

**Wir schwimmen nicht im Geld,  
wir ertrinken allenfalls in Schulden.**  
/ Wolfgang Schäuble /

Auch die gesetzgeberische Begründung geht dahin, in Satz zwei abschließend festlegen zu wollen, „inwieweit Bund und Länder in ihren bundes- bzw. landesrechtlichen Regelungen zur Kreditaufnahme *Abweichungen vom Grundsatz* des Satzes eins vorsehen können“.<sup>88</sup> Da eine Abweichung vom Grundsatz grammatikalisch aber nur eine Ausnahme sein kann, ist von einem Ausnahmecharakter auch der Regelung zur konjunkturell bedingten Kreditaufnahme auszugehen. Die Zurechnung als Teil der Regelkreditaufnahme würde die Verschuldungsregel zudem erheblich abschwächen.<sup>89</sup> Für ein enges Verständnis der Ausnahmeregelung, ergo ein weites Verständnis der „Normallage“, spricht auch die grundgesetzliche Vorgabe der Nachrangigkeit der Kreditaufnahme.

#### *Die Ausgestaltung auf Bundesebene*

Der Bundesgesetzgeber wählt auf der Ebene des einfachen Rechts in § 5 II G-115 dennoch eine vielfach kritisierte enge Begriffsdefinition, nach der eine Normallage in der Praxis faktisch nicht vorkommt.<sup>90</sup> Die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Schuldenbegrenzungsregeln für den Bund bindet die Länder, wie eingangs gesehen, jedoch nicht. Vielmehr sollten die Länder angesichts der Schwächen der Bundesregelung ein eigenständiges Vorgehen vorziehen. Die großzügige Übergangsregelung des Art. 143d GG eröffnet ihnen zumindest den nötigen zeitlichen Vorschub zur Ermittlung eines geeigneten eigenen Verfahrens. Dabei muss aber grundsätzlich die Frage gestellt werden, ob angesichts der wirtschaftlichen Verflechtungsbeziehungen im Bundesgebiet überhaupt eine hinreichende Möglichkeit der Länder besteht, eigene konjunkturelle Entwicklungen zu identifizieren.<sup>91</sup> Ebenfalls nicht zur Übernahme bundesrechtlicher Vorgaben verpflichtet sind die Länder bei der Bemessung des Umfangs der konjunkturell bedingten Kreditaufnahme auf Rechtsfolgenseite. Die Länder könnten hier in Ansehung ihres unbedingten strukturellen Kreditaufnahmeverbots insbesondere die offen gebliebene Abgrenzung der konjunkturell bedingten Einnahmen- und Ausgabenveränderungen zu den lediglich durch

Änderungen des Steuer- und Leistungsrechts begründeten Auswirkungen auf die Haushaltsdeckung vornehmen. Klärungsbedürftig ist auch der Umgang mit einer sich über das laufende Jahr verändernden konjunkturellen Entwicklung im Rahmen eines Nachtragshaushaltes.<sup>92</sup>

#### *Symmetriegebot und Regelungsebene*

Auf der Rechtsfolgenreihe müssen die Länder zudem eine Regelung zur „symmetrischen“ Berücksichtigung auch des von der Normallage abweichenden Aufschwung treffen und somit eine zumindest mittelfristige Tilgung der konjunkturbedingten Neuverschuldung sicherstellen.<sup>93</sup> Aufgrund der fehlenden Durchgriffswirkung des Art. 109 III S. 2, 1. Alternative GG ist den Ländern eine ausschließlich einfachgesetzliche Normierung der konjunkturell bedingten Verschuldung nicht zu empfehlen, da es insoweit zu einer Konkurrenzsituation mit dem gleichrangigen Haushaltsgesetz kommen könnte. Zugunsten einer einheitlichen Auslegung der Konjunkturkomponente wird vielmehr empfohlen, die grundgesetzliche Formulierung wortgleich in die Landesverfassung zu übernehmen und lediglich die Ausgestaltung im einfachen Landesrecht zu variieren.<sup>94</sup>

#### **Gestaltungsspielräume im Rahmen des Art. 109 III S. 2, 2. Alternative GG**

Auch bei der Umsetzung der optionalen notlagenbedingten Kreditaufnahmeregelung verfügt der Landesgesetzgeber über einen gewissen Einschätzungsspielraum.<sup>95</sup> Neben der dringend erforderlichen Konkretisierung der unbestimmten Tatbestandsmerkmale ist auf Landesebene insbesondere der Beschluss über die Kreditaufnahme und die hierfür erforderliche Mehrheit zu regeln.<sup>96</sup> Zumindest in Schleswig-Holstein unterliegt die Feststellung eines Krisenfalls im Sinne von Art. 109 III S. 2, 2. Alternative GG (Art. 53 III SHVerf) hohen Hürden, da hierfür eine Zweidrittelmehrheit der Stimmen der Landtagsmitglieder notwendig ist. Aufgrund der hierdurch erreichten erhöhten demokratischen Legitimation der Entscheidung und des reduzierten Missbrauchsrisikos ist dieses Quorum gegenüber der in Art. 115 II S. 6 GG auf Bundesebene vorgesehenen absoluten Mehrheit vorzuziehen.<sup>97</sup> Weiterhin ist an die einfachgesetzliche Ausgestaltung der zeitlichen Vorgaben der Tilgungsregelung zu denken. Ob einfachgesetzlich eine Zweckbindung der unter Berufung auf eine Notsituation aufgenommenen Kredite oder ein

die Kredithöhe begrenzendes Kriterium eingeführt wird, steht im Ermessensspielraum des Landesgesetzgebers.<sup>98</sup>

#### **Die Ausgestaltung des Übergangszeitraums**

##### *Der Handlungsspielraum der Länder*

Während des Übergangszeitraums (Art. 143d I S. 3 GG) sind die Haushalte der Länder gemäß Art. 143d I S. 4 GG so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 III S. 5 GG erfüllt wird. Für die Empfängerländer sogenannter Konsolidierungshilfen gelten weiterreichende Vorgaben. Ausweislich der gesetzgeberischen Begründung soll dem Landesgesetzgeber hierdurch zwar kein „konkreter Pfad zum Abbau vorhandener Finanzierungsdefizite“ vorgegeben, wohl aber die Sicherstellung der Zielvorgabe des Art. 109 III S. 5 GG im Jahr 2020 durch entsprechende Gestaltung der Haushalte in der Übergangsphase überantwortet werden.<sup>99</sup> Denkbar ist, Art. 143d I S. 4 GG daher keinen rechtlichen, sondern einen nur faktisch auffordernden Charakter zu attestieren, da sich aus der Regelung keine konkreten Rechtsfolgen zu ergeben scheinen. Immerhin fehlt eine dem Art. 143d I S. 6 GG entsprechende Klausel über den verpflichtenden Abbau des bestehenden (strukturellen) Defizits ab dem Haushaltsjahr 2011.<sup>100</sup>

Schulden sind die Sklavenfessel des Freien.  
/ Publilius Syrus /

Würde aber mit der Verschiebung des Anwendungsbeginns des Art. 109 GG gerade das Ziel verfolgt, den Ländern den Abbau des bestehenden strukturellen Defizits als Voraussetzung für die Einhaltung des verbindlichen strukturellen Neuverschuldungsverbots ab 2020 zu ermöglichen,<sup>101</sup> so kann sich hieraus nur die Verbindlichkeit des Abbaus an sich ergeben. Schließlich kann die „Schuldenbremse“ allein unter dieser Voraussetzung ab dem Jahr 2020 Wirkung entfalten. Ein anderweitiges „Sicherstellen“ der Einhaltung der Vorgaben ab 2020 als den Abbau des strukturellen Defizits bis dahin ist nämlich gar nicht vorstellbar. Weiterhin eröffnet das Grundgesetz den Ländern schon jetzt keinen Ermessensspielraum hinsichtlich des „Ob“ einer Handlungsbedürftigkeit, wenn es formuliert, dass die Haushalte der Länder entsprechend aufzustellen sind (Art. 143d I S. 4 GG).<sup>102</sup> Eine gerichtliche Durchsetzbarkeit der Regelung

ist gleichwohl unwahrscheinlich, da dem Landesgesetzgeber ein weiterer Gestaltungsspielraum zukommen soll. Den Ländern obliegt es, zu entscheiden, wie sie den Abbau vollziehen und ebenso, wann sie damit beginnen. Wollen sie sich haushaltspolitischen Gestaltungsspielraum erhalten, ließe sich der Abbaupfad einfach-rechtlich definieren, was die Möglichkeit eröffnete, gegebenenfalls mit einfacher Mehrheit davon abzuweichen.<sup>103</sup>

#### *Doppelte Belastung nachrückender Generationen durch einen langen Übergangszeitraum*

Die Notwendigkeit der Reduzierung der strukturellen Neuverschuldung in den Bundesländern auch schon im Übergangszeitraum ergibt sich vor allem aber aus der andernfalls drohenden gewissermaßen doppelten Lastenverschiebung auf die ab dem Jahr 2020 steuerzahlende Bevölkerung. Die Verschiebung der endgültigen Anwendbarkeit der „Schuldenbremse“ auf den 1. Januar 2020 mag schon fragwürdig,<sup>104</sup> aber möglicherweise im Wege einer politischen Kompromissfindung notwendig gewesen sein. Schließlich garantiert die lange Übergangsfrist, dass erst die nachfolgende Politikergeneration mit voller Härte von dem Verschuldungsverbot getroffen wird, was die Verabschiedung der Schuldenbremse deutlich erleichtert haben dürfte.<sup>105</sup> Die wenigen politischen Initiativen, das Verbot der strukturellen Neuverschuldung schon vor dem Jahr 2020 für verbindlich zu erklären, zeugten bisher von keinem Erfolg.

Eine die Erhöhung des strukturellen Defizits bis zum 31. Dezember 2019 betreibende Schuldenpolitik würde aber darüber hinaus einen eklatanten Widerspruch zum vorgegeben Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik darstellen. Die Last der absoluten Begrenzung der Nettoneuverschuldung würde nicht nur auf die nachrückende Generation der Politiker und Steuerzahler verschoben, sie würde ihr darüber hinaus noch unter schlechteren Bedingungen auferlegt werden als zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Regelung. Zumindest der schrittweise Abbau der strukturellen Neuverschuldung in den noch verbleibenden acht Jahren der Übergangszeit sollte für die derzeit amtierende Politikergeneration eine Selbstverständlichkeit sein, insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass eine Abbaupflicht der bestehenden Altschulden auch nach der Reform nicht im Raum steht.

## Resümee und Ausblick

Die neuen Schuldenbegrenzungsregeln des Grundgesetzes sind keineswegs so streng, wie vielfach behauptet wird. Für die Landesgesetzgeber eröffnet sich vielmehr ein ganzes Spektrum von Schlupflöchern und Umgehungsmöglichkeiten bei der Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben. Ob die vom Bundesgesetzgeber intendierte Konsolidierung der Staatsfinanzen mittels der „Schuldenbremse“ des Art. 109 III GG auf Landesebene erreicht werden kann, hängt somit in erster Linie vom Konsolidierungswillen der politischen Akteure ab. Die schon vor der Föderalismusreform II unterschiedliche Verschuldungspraxis der Länder (trotz im Wesentlichen vergleichbarer Schuldenbegrenzungsregeln) belegt, dass eine niedrige Schuldenstandquote das Ergebnis politischer Haushaltsdisziplin, nicht aber das einer bestimmten Rechtssetzung ist.<sup>106</sup> Die Steuerungskraft des Rechts ist begrenzt. Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das neue Staatsschuldenrecht keine effektiven Sanktionsmaßnahmen für die Nichteinhaltung der Regeln vorsieht, kommt es verstärkt auf den Prozess der politischen Willensfindung in den Ländern an. Allzu große Hoffnung in diesen setzen allem Anschein nach selbst die Landesregierungen nicht, wenn sie wie jüngst Strafen für zu hohe Schulden, zum Beispiel in Form einer verpflichtenden Zuschlags auf die Einkommenssteuer in dem betroffenen Bundesland, verlangen.<sup>107</sup>

**Ich jedoch sehe in der Wirtschaft die erste und wichtigste republikanische Tugend; und in den Staatsschulden die größte Gefahr, die zu fürchten ist.**  
/ Thomas Jefferson /

Die Geldmittelbeschaffung per Staatskredit stellt eben auch nach Einführung der „Schuldenbremse“ eine enorme politische Verlockung dar. Sie erlaubt es einer Regierung, kurzfristig Ausgaben zu steigern oder Steuern zu senken, während die Konsequenzen (das heißt die Rückzahlungsverpflichtungen) dem Schwerpunkt nach erst in Zukunft, das heißt zumeist nach der nächsten Wahl, fühlbar werden.<sup>108</sup> In den Ländern besteht zudem, angesichts der im Wesentlichen fehlenden Kompetenz zur Beschaffung zusätzlicher Einnahmen mit Hilfe von Steuererhöhungen, eine erhöhte Gefahr, dass sie von den Umgehungsmöglichkeiten der „Schuldenbremse“ Gebrauch machen. Denn wer sparen muss, kann nur mehr einnehmen oder weniger ausgeben. Letzteres

stellt sich, gerade in Wahlkampfzeiten, als politisch unklug dar. Eine Ausgabenkürzung wird aus taktischen Gründen von Vertretern keiner Partei leichtfertig vorgenommen. Dieses Verhalten der politischen Akteure entspricht vielfach den Erwartungen der wahlberechtigten Bürger an einen seine Sozialausgaben stets erhöhenden Versorgungsstaat. Die wachsende Ausdehnung des staatlichen Finanzbedarfs ist aber bekanntermaßen mit der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeiten zu begründen, welche, einmal eingeführt, nur schwer wieder zurückzuführen sind.<sup>109</sup> Muss, wer Wahlen gewinnen will, also weiter lügen? An diesem Punkt wird deutlich, dass die Verantwortung für eine generationengerechte Haushaltswirtschaft in einem repräsentativen demokratischen System nicht allein bei den politischen Akteuren liegt – sondern gleichfalls bei den Wahlberechtigten. Schließlich kann nur die drohende öffentliche Ablehnung der für einen verfassungswidrigen Haushalt verantwortlichen politischen Akteure Anreize bieten, die Schuldenbegrenzungsregeln einzuhalten. Für die Etablierung einer dauerhaft generationengerechten Finanzpolitik ist folglich auch ein Mentalitätswechsel in der Öffentlichkeit unabdingbar. Ob ein gesellschaftliches Umdenken stattfinden wird, ist zweifelhaft. Die Wiederwahl der an einem verfassungswidrigen Haushalt gescheiterten Ministerpräsidentin in Nordrhein-Westfalen war hierdurch jedenfalls nicht gefährdet. Bei der Volksabstimmung in Hessen anlässlich der Einführung einer den grundgesetzlichen Vorgaben entsprechenden „Schuldenbremse“ im Jahr 2010 stimmten aber immerhin 70 Prozent der teilnehmenden Bürger dafür. Zur Bekämpfung der Euro-Krise hingegen hält eine Mehrheit schuldenfinanzierte Wachstumsimpulse für notwendig.<sup>110</sup> Dieses Meinungsbild ist umso verwunderlicher, als die hochverschuldeten Staatshaushalte bestimmter europäischer Mitgliedstaaten doch gerade Ursache der aktuellen Krise sind. Es stellt sich die Frage, ob hinsichtlich finanzpolitischer Vorgänge genügend Aufklärungsarbeit bei der Bevölkerung betrieben wird, um einen Mentalitätswechsel herbeizuführen. Neben den politischen Akteuren könnte der Stabilitätsrat durch die öffentliche Bloßstellung der Schuldenbegrenzungsregeln brechender Regierungen ein Bewusstsein bei den Wahlberechtigten hierfür schaffen und die betroffenen Regierungen somit unter Druck setzen.<sup>111</sup> Das Verantwortungsbewusstsein der Bürger für die staatlichen Ausgaben könnte auf Länderebene durch ein

Finanzreferendum für Ausgaben ab oder bis zu einer bestimmten Höhe, so wie es in der Schweiz auf kantonaler Ebene erfolgreich etabliert wurde,<sup>112</sup> gestärkt werden. Um allein den wirksamen Effekt zu erreichen, der fraglichen Neuausgabe die dafür nötigen Steuererhöhungen gegenüber zu stellen, bedürfte es zum Beispiel im Rahmen einer möglichen Föderalismusreform III einer Kompetenzerweiterung der Bundesländer bei der Steuergesetzgebung. Zudem sind grundsätzliche Überlegungen anzustellen, welche staatlichen Aufgaben tatsächlich gekürzt werden könnten, um nicht die notwendigen und zukunfts wirksamen Investitionen zu unterlassen. Der Abbau der Staatsverschuldung braucht hierfür eine Lobby, welche, soweit sie derzeit überhaupt vorhanden ist, entschiedener als bisher in die Öffentlichkeit treten muss, um die überfälligen Diskussionen anzuregen. Die Erfolgsaussichten einer generationengerechten Finanzpolitik sind düster, solange eine solche intensive öffentliche Auseinandersetzung über die Ursachen und Wirkungen der wachsenden staatlichen Schuldenlast unterbleibt. Die Einführung einer „Schuldenbremse“ auf Länderebene kann den öffentlichen Diskurs nicht ersetzen – sie sollte jedoch als Chance verstanden werden, einen solchen zu veranlassen und die Aufmerksamkeit der Bevölkerung auf die Notwendigkeit des Abbaus der Staatsverschuldung im Sinne einer generationengerechten Finanzpolitik zu lenken.

## Anmerkungen

\* Herrn Professor Stefan Koriath, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht an der LMU München und seinem damaligen Mitarbeiter Herrn Thomas Schwabenbauer danke ich herzlich für den Hinweis auf den Wettbewerb und die kritischen Anmerkungen zum Beitrag.

1. Statistisches Bundesamt, Öffentliche Finanzen, Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich insgesamt (ab 1950): 9,5 Milliarden Euro (1950), 2.011 Milliarden Euro (2011).
2. Heubach 2008: 44, 61.
3. Statistisches Bundesamt, Öffentliche Finanzen, Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts am 31.12.2010.
4. Gröpl 2006: 1080.
5. Feld/Kirchgässner 2007: 267.
6. Kirchgässner 2010: 2.
7. BVerfGE 4, 115 (140); Tappe 2009a: 888.
8. Koriath 2009a: 732; Selmer 2009: 1260.
9. Hauff 1987: 46.

10. U.a. Glaser 2007: 100; Kahl 2009: 6.
11. Hiervon zu unterscheiden ist die sogenannte temporale Generationengerechtigkeit, welche die Gerechtigkeit zwischen jungen, mittelalten und älteren heute lebenden Menschen beschreibt. Siehe etwa: Tremmel 2012: 50-63. Eine Generation im intertemporalen Sinn bezeichnet alle heute lebenden Personen. In Bezug auf die staatliche Kreditaufnahme sind wohl beide Begriffe anwendbar.
12. Heubach 2008: 39, 104; Tremmel 2003: 135.
13. Jahndorf 2003: 96, Fußnote 372.
14. Zusammenfassend Wendt/Elicker 2001: 498; diese These auch befürwortend: Musgrave et al. 1992: 148.
15. Gandenberger 1988: 180.
16. Gandenberger 1988: 176; von Weizsäcker 2008: 87.
17. Gandenberger 1988: 179.
18. Heubach 2008: 61, Fußnote 12 verweist auf Beermann 2001: 253.
19. Ryczewski 2011: 31 f.
20. Henneke 2011: Artikel 109 Randnotiz 44.
21. Glaser 2006: 67.
22. Arnim/Weinberg 1986: 71; Lappin 1994: 195, Musgrave 1969: 523.
23. FAZ vom 18.05.2012: 8.
24. Die strukturelle Verschuldung umfasst die um konjunkturelle oder sonstige vorübergehende Effekte bereinigte Verschuldung, siehe Koriouth 2010: 273.
25. Thiele 2010: 90.
26. BVerfGE 90, 60 (84); Koriouth 2009a: 731; Koriouth 2008: 197.
27. Kersten 1993: 897; März 1989: 182; Schmitt 2009: 196.
28. Christ 2009: 1334.
29. Berlit 2010a: 319.
30. BVerfG, Beschluss vom 19.8.2011.
31. BVerfG 109, 279 (310).
32. Gegen einen Verstoß das starke Meinungsbild in der Literatur, u.a.: Berlit 2010b: 54 f.; Christ 2009: 1338 f.; Kemmler 2009: 554 f.; Koriouth 2009a: 731. Den Verstoß nicht deutlich ablehnend: Aydin 2010: 40 f., 47; Fassbender 2009: 740; Hancke 2009: 626.
33. Hildebrandt 2011: 372, BVerfG 116, 327 (393 f.).
34. Top 2 der 5. Sitzung des Stabilitätsrats am 24.05.2012, veröffentlicht auf der Homepage des Stabilitätsrats: www.stabilitaetsrat.de.
35. Pinkl 2009; noch weitergehender: Seiler 2009a: 14.
36. Bundestagsdrucksache 16/12410: 13; Ohne Begründung dagegen: Kuntze 2010: 269; Lenz/Burgbacher 2009: 2565.
37. Kube 2011: Art. 109 Randnotiz 117.
38. Koemm 2011: 189 Fußnote 315; Kube 2010: 122.
39. Bravidor 2012; Koemm 2011: 386; Berlit 2010b: 56 f.
40. Koriouth 2008: 197, Tappe 2012: 3.
41. Koemm 2011: 368; Schneider 2008: 338 f.
42. Möstl 2005: 360 f.
43. Gröpl 2010: 404.
44. Berlit 2010a: 323; Tappe 2009b: 431.
45. Kirchhof 2005: § 88 Randnotiz 45.
46. Ähnlich Isensee in Friauf 2011: 409, 705 f.; Jahndorf 2003: 7; Seiler 2009b: 722.
47. Bundesministerium der Finanzen 2011: 57. Kritisch zur Nettobetrachtung: Kirchhof 2002: 1575.
48. Isensee in Friauf 2011: 706, 707.
49. Zu dieser Aussage Kirchhof 2005: 134 f., 144.
50. Di Fabio/Mellinghof, abweichende Meinung zu BVerfGE, 96 (142, 158).
51. Koemm 2011: 147.
52. <http://www.br.de/wahl/landtagswahl-bayern-volksentscheide-100.html>.
53. § 18 ihrer jeweiligen LHO bzw. in Bayern Art. 18 BayHO, Art. 84 LV BaWü, Art. 82 BayVerf, Art. 72 I HV, Art. 95 SächsVerf, Art. 99 II, III LV Sachsen-Anhalt, Art. 98 II ThürVerf.
54. <http://www.spd-bw.de/index.php?nr=62563&menu=1>.
55. Art. 87 II VvB; Art. 103 LV Brandenburg; Art. 131a BremLV; Art. 83 LV NRW; Art. 71 NdsVerf; Art. 108 SVerf.
56. Statistisches Bundesamt: Öffentliche Finanzen, Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts am 31.12.2010: Anteil der Gemeinden an der Gesamtverschuldung circa 6,1 Prozent.
57. BVerfGE 86, 148 (219); Koriouth 2009b: 396; Zur staatsrechtlichen Zuordnung der Kommunen zu den Ländern: Knop 2008: 32.
58. BVerfG 1990: 357.
59. Bundestagsdrucksache 12410: 10 f.
60. Feld 2010b: 238.
61. Pinkl 2012: Fußnote 35; Scholl 2010: 165; Mayer 2011: 314.
62. Häde in Calliess/Ruffert 2011: Art. 126 AEUV Randnotiz 78.
63. Kirchhof 2009: Art. 109 Randnotiz 83; Pinkl 2012: Fußnote 35, gleiches gilt für die Sozialversicherungen; Kube in Maunz/Dürig 2011: Art. 109 Randnotiz 119.
64. Kube in Maunz/Dürig 2011: Art. 109 Randnotiz 119, für eine Betonung der subjektiven Theorie beim „jungen Gesetz“ auch Wank 2011: 32.
65. Henneke in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf 2011: Art. 109 Randnotiz 59. Pinkl 2012: Fußnote 35 schlägt eine landesverfassungsrechtliche Schuldenbremse für die Kommunen vor.
66. Kilian 1993: 98 f.; Knop 2008: 80.
67. Badura 2010: I Randnotiz 38.
68. Pinkl 2012: Fußnote 35; Kritisch auch Wernsmann 2010: 125; Koriouth 2009a: 733.
69. Knop 2008: 80; Kube 2010: 123; Tappe 2009a: 889; Kilian 1993: 722 f.
70. Siehe zum Beispiel Pinkl 2012: Fußnote 35; Kube 2010: 123; Pünder in Friauf/Höfling 2010: Art. 115 Randnotiz 50, 84.
71. Pinkl 2012: Fußnote 35.
72. Reimer in Epping/Hillgruber 2009: Art. 109 Randnotiz 55.
73. Zum Beispiel Sale-and-lease-back-Geschäfte, Public-Private-Partnerships etc.; Berlit 2010b: 58; Kube in Maunz/Dürig 2011: Art. 109 Randnotiz 135.
74. Diese erfüllt auch nicht die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen, kritisch dazu Kube in Maunz/Dürig 2011: Art. 109 Randnotiz 142 f.
75. Bundesrats-Drucksache 262/09, hierzu näher Berlit 2010a: 331.
76. Bundesministerium der Finanzen 2012: 157; Berlit 2010a: 331; Gröpl 2011b: 145; Höfling 1993: 179; Kube in Maunz/Dürig 2011: Randnotiz 136.
77. Statistisches Bundesamt 2010: Öffentliche Finanzen, Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich (ab 1961): Fast Vervierfachung der Kassenkreditaufnahme in den Gemeinden und Gemeindeverbänden von 2002-2010.
78. Seiler 2012: 11.
79. Christ 2009: 1336; Lenz/Burgbacher 2009: 2564. Insofern äußerst fragwürdig Art. 117 I S. 1 RhPfVerf: Der „Haushaltsplan“.
80. Berlit 2010a: 330.
81. So geschehen zum Beispiel in SHLT-Drucksache 17/193: 4 f.; Christ 2009: 1337 empfiehlt dies; zu Regelungsspielräumen der Länder, Bundestags-Drucksache 16/12410: 14.
82. Kube in Maunz/Dürig 2011: Art. 109 Randnotiz 201; dagegen Lenz/Burgbacher 2009: 2565; Art. 115 II S. 4 sieht 1,5 Prozent des BIPs vor; § 7 III G-115 setzt verschärfend bei einem Prozent an.

83. Zum Begriff G. Kirchhof 2009: 529.
84. Kube in Maunz/Dürig 2011: Randnotiz 183.
85. Koemm 2011: 217.
86. Pinkl 2012: Fußnote 35.
87. Heun in Dreier 2008: Supplementum Art. 109 Randnotiz 39; Pinkl 2012: Fußnote 35; Seiler 2009b: 722 ff.
88. Bundestags-Drucksache 16/12410: 11, Hervorhebungen nur hier.
89. Koriath 2009b: 398; Rossi in Gröpl 2011a: § 18, Randnotiz 17; Schliemann 2009: 193; Selmer 2009: 1260; Tappe 2009a: 888.
90. Pinkl 2012: Fußnote 35. Dies auch entgegen BVerfGE 79, 311 (334) zum bisherigen Verständnis der (ungeschriebenen) Normallage als „normativen wie tatsächlichen“ Regelfall; Lenz/Burgbacher 2009: 2563.
91. Berlitz 2010a: 334; Hetschko 2012.
92. Kube 2010: Fußnote 82, Art. 109 Randnotiz 188, 227; Seiler 2009b: 724.
93. Mayer 2011: 278.
94. Kube 2010: Fußnote 82, Art. 109 Randnotiz 183; Pinkl 2012: Fußnote 35.
95. Henneke in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf 2011: Art. 109 Randnotiz 68.
96. Bundestags-Drucksache 16/12410: 13; näher Kube 2010: Fußnote 82, Art. 109 Randnotiz 208.
97. Entsprechende Nachweise bei Thye 2011: 164. Kritisch zur absoluten Mehrheit in Art. 115 II S. 6 äußert sich Feld 2010b: 238.
98. Thye 2011: 163 hält dies nicht für erforderlich; Koriath 2009c: 7 mit Blick auf den Telos des Art. 109 III.
99. Bundestags-Drucksache 16/12410: 13.
100. Bravidor 2012: Fußnote 39; Kube in Maunz/Dürig 2010: Art. 143d Randnotiz 14; für eine zumindest analoge Anwendung des Art. 143d I 6 für die Länder: Gröpl 2011a: § 18 Anhang Randnotiz 6.
101. Bundestags-Drucksache 16/12410: 13; Bravidor 2012: Fußnote 39.
102. G. Kirchhof konstatiert justitiable Rechtspflicht, in: Mangoldt/Klein/Starck 2010a: Art. 143d Randnotiz 10; ähnlich Gröpl 2010: 405; Bravidor 2012: Fn. 39.
103. Heun in Dreier 2008: Supplementum Art. 143d Randnotiz 9; Feld in Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof 2010: 170f.; Tappe 2012: 4.
104. Koriath 2010: 283; Tappe 2009a: 890.
105. Heun in Dreier 2008: Supplementum Art. 143d Randnotiz 3.
106. Ryczewski 2011: 79.
107. FAZ vom 16.04.2012, S. 4: „Tillich will Strafen für hohe Schulden“. Voraussetzung hierfür wäre allerdings ein Hebesatzrecht der Länder auf die Einkommenssteuer, welches im Rahmen einer möglichen dritten Föderalismusreform eingeführt werden könnte.
108. Gandenberger 1988: 181; Keuschnigg 2005: 18.
109. Wagner 1883: 76.
110. So das ZDF-Polit-Barometer vom 25.05.2012.
111. Ähnlich Hildebrandt 2011: 372.
112. Hierzu Kirchgässner 2010: 8.
- Literatur**
- Arnim, Herbert von / Weinberg, Dagmar (1986): Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Karl-Bräuer-Institut.
- Aydin, Bülent (2010): Bremsmanöver im Bundesstaat. Zur Verfassungsmäßigkeit der neuen Schuldenregel der Länder. In: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Jg. 96 (1/2010), 29-48.
- Badura, Peter (2010): Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. 4. Aufl. München: Beck.
- Beermann, Wilhelm (2001): Staatsverschuldung als Instrument intergenerationell gerechten Ausgleichs. In: Birnbacher, Dieter / Bruder Müller, Gerd: Zukunftsverantwortung und Generationensolidarität. Würzburg: Königshausen & Neumann, 253-263.
- Berlit, Uwe (2010a): Die Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern – erste Ansätze und Probleme. In: Junkernheinrich, Martin et al.: Jahrbuch für öffentliche Finanzen. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 311 ff.
- Berlit, Uwe (2010b): Schuldenbremse auch in die Sächsische Verfassung? In: Sächsische Verwaltungsblätter, Jg. 18 (3/2010), 53-61.
- Bravidor, Christian (2012): Die Umsetzung der Verschuldungsregeln in den Ländern. In: Hetschko, Clemens et al.: Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz. Hamburg: Tredition, 11-34.
- Bundesministerium der Finanzen (2011): Finanzbericht 2012. Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang. Berlin.
- Calliess, Christian / Ruffert, Matthias (2011): EUV/AEUV Kommentar. 4. Aufl. München: Beck.
- Christ, Josef (2009): Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jg. 28 (21/2009), 1333-1339.
- Dreier, Horst (2008): Grundgesetz Kommentar. Föderalismusreform II und Job-Center. Supplementum 2010 zur 2. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Epping, Volker / Hillgruber, Christian (2009): Grundgesetz Kommentar. München: Beck.
- Fassbender, Bardo (2009): Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder. Verfassungsrechtliche Grenzen der Einführung einer „Schuldenbremse“ für die Länder. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jg. 28 (12/2009), 737-741.
- Feld, Lars P. (2010a): Die Schuldenbremse ist ein wunderbares Instrument. In: Kastrop, Christian / Meister-Scheufelen, Gisela / Sudhof, Margaretha (Hg.): Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 168-171.
- Feld, Lars P. (2010b): Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 11 (3/2010), 226-245.
- Feld, Lars P. / Kirchgässner, Gebhard (2007): Zur Effektivität von Schuldenbremsen: Die Erfahrung in der Schweiz. In: Das Öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Jg. 48 (3/2007), 267-296.
- Friauf, Karl Heinrich / Höfling, Wolfram (2011): Berliner Kommentar zum Grundgesetz Band 4, Stand Juni 2011. Berlin: Schmidt.
- Gandenberger, Otto (1988): Was kann die Staatsverschuldung in der Zukunft leisten? – Pessimistische Neubewertung eines wirt-



- schaftspolitischen Instruments. In: Zimmermann, Horst: Die Zukunft der Staatsfinanzierung. Marburger Forum Philippinum. Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, 173 ff.
- Glaser, Andreas (2007): Begrenzung der Staatsverschuldung durch die Verfassung. Ein Vergleich deutscher und schweizerischer Regelungen. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 60 (3/2007), 98-106.
- Glaser, Andreas (2006): Nachhaltige Entwicklung und Demokratie. Ein Verfassungsrechtsvergleich der politischen Systeme Deutschlands und der Schweiz. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Gröpl, Christoph (2011a): Bundeshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnung (BHO/LHO). Kommentar. München: Beck.
- Gröpl, Christoph (2011b): Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat. In: Kahl, Wolfgang: Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat. Tübingen: Mohr Siebeck, 125-146.
- Gröpl, Christoph (2010): Die „Schuldenbremse“ in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland. In: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland, Jg. 4 (11/2010), 401-406.
- Gröpl, Christoph (2006): Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 121 (2006), 1079-1087.
- Hancke, Johannes (2009): Defizitbegrenzung im Bundesstaat – Verfassungsmäßigkeit einer verbindlichen Verschuldungsregel für die Bundesländer. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 124 (2009), 621-627.
- Hauff, Volker (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven: Eggenkamp.
- Hetschko, Clemens (2012): Die Konjunkturbereinigung in den Ländern im Rahmen der Schuldenbremse. In: Hetschko, Clemens et al.: Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz. Hamburg: Tredition, 61-74.
- Heubach, Andrea (2008): Generationengerechtigkeit – Herausforderung für die zeitgenössische Ethik. Göttingen: V & R Unipress.
- Hildebrandt, Achim (2011): Ein Jahr Stabilitätsrat – erste Ergebnisse und ihre Bewertung. In: Junkernheinrich, Martin et al.: Jahrbuch für öffentliche Finanzen. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 369-384.
- Höfling, Wolfram (1993): Staatsschuldenrecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg: Müller.
- Isensee, Josef (1996): Schuldenbarriere für Legislative und Exekutive. Zu Reichweite und Inhalt der Kreditkautele des Grundgesetzes. In: Wendt, Rudolf et al. (Hg.): Staat, Wirtschaft, Steuern. Festschrift für Karl Heinrich Friauf zum 65. Geburtstag. Heidelberg: Müller, 705-728.
- Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (2008): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI. Bundesstaat. Heidelberg: Müller.
- Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (1990): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV. Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung. Heidelberg: Müller.
- Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (1987): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I. Grundlagen von Staat und Verfassung. Heidelberg: Müller.
- Jahndorf, Christian (2003): Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht. Heidelberg: Müller.
- Kahl, Wolfgang (2009): Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 62 (1/2009), 2-13.
- Kemmler, Iris (2009): Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat. Neuregelungen aufgrund der Arbeit der Föderalismusreform II. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 62 (14/2009), 549-557.
- Kersten, Jens (1993): Homogenitätsgebot und Landesverfassungsrecht. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 46 (1993), 896-902.
- Keuschnigg, Christian (2005): Öffentliche Finanzen: Einnahmepolitik. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kilian, Michael (1993): Nebenhaushalte des Bundes. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kirchgässner, Gebhard (2010): Institutionelle Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsverschuldung in föderalen Staaten. Im Internet: [http://esterhazy.at/images/downloads/9/9/4/c\\_125\\_staatsverschuldung\\_2\\_20111207135633.pdf](http://esterhazy.at/images/downloads/9/9/4/c_125_staatsverschuldung_2_20111207135633.pdf). Abruf am 28.5.2012.
- Kirchhof, Ferdinand (2002): Der notwendige Ausstieg aus der Staatsverschuldung. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 17 (2002), 1569-1578.
- Kirchhof, Gregor (2009): Die Allgemeinheit des Gesetzes. Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kirchhof, Paul (2005): Die Staatsverschuldung als Ausnahmeinstrument. In: Grupp, Klaus / Hufeld, Ulrich (Hg.): Recht – Kultur – Finanzen. Festschrift für Reinhard Mußgnug zum 70. Geburtstag. Heidelberg: Müller, 131-148.
- Knop, Katleen (2008): Verschuldung im Mehrebenensystem. Baden-Baden: Nomos.
- Koemm, Maxi (2011): Eine Bremse für die Staatsverschuldung? Verfassungsmäßigkeit und Justitiabilität des neuen Staatsschuldenrechts. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Korioth, Stefan (2010): Die neuen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder – symbolische Verfassungsänderung oder gelungene Schuldenbremse? In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 11 (3/2010), 270-287.
- Korioth, Stefan (2009a): Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform. In: JuristenZeitung, Jg. 64 (14/2009), 729-737.
- Korioth, Stefan (2009b): Die neuen Schuldenregeln für Bund und Länder und das Jahr 2020. In: Junkernheinrich, Martin et al.: Jahrbuch für öffentliche Finanzen. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 389-416.
- Korioth, Stefan (2009c): Stellungnahme vom 29.4.2009 zur Anhörung des Rechts-

- ausschusses des Deutschen Bundestages und des Finanzausschusses des Bundesrates zu den Gesetzesentwürfen Bundestags-Drucksachen 16/12410 und 16/12400, Bundesrats-Drucksachen 262/09 und 263/09. Im Internet: [http://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0304/bundestag/ausschuesse/a06/anhoerungen/Archiv/52\\_F\\_\\_ederalismusreform/04\\_Stellungnahmen\\_F/Stellungnahme\\_Korioth.pdf](http://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0304/bundestag/ausschuesse/a06/anhoerungen/Archiv/52_F__ederalismusreform/04_Stellungnahmen_F/Stellungnahme_Korioth.pdf). Abruf am 15.4.2012.
- Korioth, Stefan (2008): Neue und einheitliche Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder? – Notwendigkeit und Grenzen der Länderautonomie in der Verschuldungspolitik. In: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Jg. 91(2/2008), 187-199.
- Kube, Hanno (2010): Schattenhaushalte im Verfassungsstaat. Unverändert aktuelle Mahnungen und neue Herausforderungen. In: Zeitschrift für Gesetzgebung, Jg. 25 (2010), 105-127.
- Kuntze, Martina (2010): Sondervermögen in Bund und Länder. In: Junkernheinrich, Martin et al.: Jahrbuch für öffentliche Finanzen. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 255 ff.
- Lappin, Roland (1994): Kreditäre Finanzierung des Staates unter dem Grundgesetz. Ein Plädoyer gegen den Kreditstaat. Berlin: Duncker & Humblot.
- Lenz, Christofer / Burgbacher, Ernst (2009): Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz. In: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 62 (35), 2561-2567.
- Mangoldt, Hermann von / Klein, Friedrich / Starck, Christian (2010a): Kommentar zum Grundgesetz, Band 3. 6. Aufl. München: Vahlen.
- Mangoldt, Hermann von / Klein, Friedrich / Starck, Christian (2010b): Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 5. Aufl. München: Vahlen.
- März, Wolfgang (1989): Bundesrecht bricht Landesrecht. Eine staatsrechtliche Untersuchung zu Artikel 31 des Grundgesetzes. Berlin: Duncker & Humblot.
- Maunz, Theodor / Dürig, Günter (2011): Grundgesetz. Kommentar Loseblattsammlung, Band VII. Stand Oktober 2011. München: Beck.
- Mayer, Christian (2011): Greift die neue Schuldenbremse? In: Archiv des öffentlichen Rechts, Jg. 136 (2/2011), 266-322.
- Möstl, Markus (2005): Landesverfassungsrecht – zum Schattendasein verurteilt? Eine Positionsbestimmung im bundesstaatlichen und supranationalen Verfassungsverbund. In: Archiv des öffentlichen Rechts, Jg. 130 (3/2005), 350-391.
- Musgrave, Richard A. (1969): Finanztheorie. 2. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Musgrave, Richard A. / Musgrave, Peggy B. / Kullmer, Lore (1992): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 3. 4. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pinkl, Johannes (2012): Umgehungsgefahren für die neue „Schuldenbremse“ – Auslegung der Ausnahmetatbestände, Sondervermögen und Nebenhaushalte, Belastung der Kommunen. In: Hetschko, Clemens et al.: Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz. Hamburg: Tredition, 103-144.
- Ryczewski, Christoph (2011): Die Schuldenbremse im Grundgesetz. Untersuchung zur nachhaltigen Begrenzung der Staatsverschuldung unter polit-ökonomischen und bundesstaatlichen Gesichtspunkten. Berlin: Duncker & Humblot.
- Sachs, Michael (2011): Grundgesetz Kommentar. 6. Aufl. München: Beck.
- Schliemann, Harald (2009): Von der Schuldenbremse zur Normenbremse. In: Zeitschrift für Rechtspolitik 2009, Jg. 42 (7/2009), 193-195.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Hofmann, Hans / Hopfauf, Axel (2011): Kommentar zum Grundgesetz. 12. Aufl. Köln: Heymanns.
- Schmitt, Annette (2009): Der bundesstaatliche Rahmen für die Landesverfassungen. Die Reichweite des Art. 28 GG, insbesondere im Verhältnis zu Art. 31 GG, zu den Durchgriffs- und Bestandteilsnormen. Hamburg: Kovač.
- Schneider, Hans-Peter (2008): Gestaltungsföderalismus statt Verwaltungsföderalismus: Chancen und Risiken der Landesparlamente. In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, Jg. 6 (2/2008), 331 -355.
- Scholl, Bernd (2010): Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 63 (4/2010), 160-169.
- Seiler, Christian (2009a): Finanzverfassungsrechtliche Neuerungen der Föderalismusreform II. Schriftliche Stellungnahme für die gemeinsame Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags und des Finanzausschusses des Bundesrats am 4. Mai 2009. Im Internet: [http://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0304/bundestag/ausschuesse/a06/anhoerungen/Archiv/52\\_F\\_\\_ederalismusreform/04\\_Stellungnahmen\\_F/Stellungnahme\\_Seiler.pdf](http://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0304/bundestag/ausschuesse/a06/anhoerungen/Archiv/52_F__ederalismusreform/04_Stellungnahmen_F/Stellungnahme_Seiler.pdf). Abruf am 15.4.2012.
- Seiler, Christian (2009b): Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel. In: JuristenZeitung, Jg. 64 (14/2009), 721-728.
- Selmer, Peter (2009): Die Föderalismusreform II – Ein verfassungsrechtliches monstrum simile. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jg. 28 (20/2009), 1255-1262.
- Tappe, Henning (2009a): Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz. Defizite (in) der Föderalismusreform II. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 62 (21/2009), 881-890.
- Tappe, Henning (2009b): Kreditbegrenzungsregeln im Bundesstaat. Spielräume und Bindungen nach der Föderalismusreform II. In: Junkernheinrich, Martin et al.: Jahrbuch für öffentliche Finanzen. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 417 ff.
- Tappe, Henning (2012): Stellungnahme Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen Niedersachsen. Im Internet: <http://www.tappe-online.de/resources/Stellungnahme-Tappe.pdf>. Abruf am 7.4.2012.
- Thiele, Alexander (2010): Das Ende der Länder? Zur Verfassungsmäßigkeit der „Schuldenbremse“ nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG. In: Niedersächsische Verwaltungsblätter, Jg. 17 (4/2010), 89-94.

Tremmel, Jörg (2012): Eine Theorie der Generationengerechtigkeit. Münster: mentis.

Tremmel, Jörg (2003): Nachhaltigkeit als politische und analytische Kategorie. Der deutsche Diskurs um nachhaltige Entwicklung im Spiegel der Interessen der Akteure. München: Oekom-Verlag.

Wagner, Adolph (1883): Finanzwissenschaft, 1. Teil. 3. Aufl. Leipzig: Winter.

Wank, Rolf (2011): Die Auslegung von Gesetzen. 5. Aufl. München: Vahlen.

Weizsäcker, Robert K. von (2008): Repräsentative Demokratie und öffentliche Verschuldung: Ein strategisches Verhängnis. In: Baus, Ralf Thomas / Eppler, Annegret / Wintermann, Ole: Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen. Baden-Baden: Nomos, 87-97.

Wendt, Rudolf / Elicker, Michael (2001): Staatsverschuldung und intertemporäre Las-

tengerechtigkeit. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 16 (2001), 497-504.

Wernsmann, Florian (2010): Die Föderalismusreform II – Erfolgsversprechender Ausstieg aus der Schuldenspirale? In: Thüringer Verwaltungsblätter, Jg. 19 (6/2010), 121-126.

Wilczek, Anna (2009): Die neue Schuldenregel des Art. 109 III GG. Ende der Länderstaatlichkeit oder eine neue Ära der Haushaltskonsolidierung? In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Jg. 30 (9/2009), 325-329.

Sonstige elektronische Dokumente:

Statistisches Bundesamt (2012): Öffentliche Finanzen und Steuern-Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts am 31.12.2010 beim nicht-öffentlichen Bereich, Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich insgesamt (ab 1950), Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich (ab 1961). Im Internet jeweils unter entsprechendem Unterpunkt: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Schulden.html>. Abruf am 17.5.2012.

ZDF-Polit-Barometer vom 25.5.2012. Im Internet: <http://politbarometer.zdf.de/ZDF/zdfportal/web/ZDF.de/Politbarometer/2942200/22742734/1197b7/Deutscher-klar-gegen-Eurobonds.html>. Abruf am: 31.5.2012.



Lea Grohmann, geb. 1989, studiert Jura an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Sie ist zudem studentische Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Europarecht von Prof. Dr. Martini an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Kontaktadresse: Lea Grohmann, Schmellerstraße 22, 80337 München. E-Mail: [lea.grohmann@web.de](mailto:lea.grohmann@web.de).

## Vertrauen in Kontrolle – Wie justitiabel ist die Schuldenbremse des Grundgesetzes?

von Dr. Maxi Koemm

**Z**usammenfassung: Das stete Anwachsen des gesamtstaatlichen Schuldengebirges muss mit Rücksicht auf künftige Generationen gestoppt werden. Um dies zu erreichen, wurde mit der Föderalismusreform II die sogenannte Schuldenbremse in das Grundgesetz aufgenommen. Ausgehend von der Prämisse, dass eine moderate öffentliche Verschuldung durchaus sinnvoll sein kann, widmet sich der Beitrag den Erfolgsaussichten der Schuldenbremse mit Blick auf ihre Durchsetzbarkeit. Denn von dieser hängt ihr Erfolg angesichts der vielfachen Überdehnung und Verletzung der Vorgängerregelung in der Vergangenheit maßgeblich ab. Der Beitrag kommt zu dem Ergebnis, dass die Schuldenbremse selbst insoweit einen Fortschritt darstellt, darüber hinaus aber begleitende Veränderungen, etwa im Rahmen der Kontrollverfahren, sinnvoll sein können.

### Einleitung: Ein Loch ist im Eimer – Zwei Billionen Euro Schulden zeugen von Handlungsbedarf

Die gesamtstaatliche Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland hat bereits im Jahr 2011 die Zwei-Billionen-Marke überschritten.<sup>1</sup> Ein erheblicher Teil der Staatseinnahmen muss für Zins- und Tilgungszahlungen aufgewendet werden, ohne dass dadurch die hohen Altschulden nachhaltig abgebaut würden. Der Staat begibt sich so nach und nach seiner finanziellen Handlungsmöglichkeiten; diese werden zum Nachteil künftiger Generationen immer weiter eingeschränkt. Wie kann diese Entwicklung gestoppt, wie kann das „Loch im Eimer“<sup>2</sup> gestopft werden?

Eine Kreditfinanzierung staatlicher Aufgaben hat nicht per se ausschließlich nachteilige Wirkungen: Sie kann durchaus sinnvoll sein – etwa bei kurzfristigen „Haushaltslö-

chern“,<sup>3</sup> die kurzfristig nicht durch andere Einnahmen ausgeglichen werden können, und zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen.<sup>4</sup> Auch entspricht es grundsätzlich der Generationengerechtigkeit<sup>5</sup>, wenn heute für zukunftsbegünstigende Investitionen Kredite aufgenommen werden, die dann von den die Nutzen tragenden künftigen Generationen durch die „Steuern von morgen“<sup>6</sup> finanziert werden.<sup>7</sup>

Allerdings werden die künftigen Generationen in Deutschland wegen der demografischen Entwicklung ohnehin stärker belastet sein als wir.<sup>8</sup> Ihre Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten dürfen nicht immer weiter, sie dürfen nicht übermäßig eingeschränkt werden. In Verantwortung für kommende Generationen ist bei der staatlichen Kreditfinanzierung Zurückhaltung angezeigt. Dies ist ein moralisches Gebot und zugleich eine wesentliche Forderung des

demokratischen Rechts- und Sozialstaats.<sup>9</sup> Der Staatskredit ist danach ein gegenüber den anderen Finanzierungsformen „nachrangiges“ Mittel, von dem nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden darf.<sup>10</sup>

Deswegen und wegen weiterer Gefahren und Risiken, die mit der staatlichen Kreditfinanzierung verbunden sind,<sup>11</sup> bedarf es zur Eindämmung der Staatsverschuldung rechtlicher Grenzen.

Die seit 1969 geltenden Schuldengrenzen wurden, ihrer eigentlichen Zielsetzung zuwiderlaufend, für eine expansive Kreditfinanzierung des Staatshaushalts missbraucht. Auch das Bundesverfassungsgericht konnte sich nicht dazu durchringen, dieser Praxis einen Riegel vorzuschieben und hat stattdessen den Gesetzgeber in die Pflicht genommen.<sup>12</sup> Dieser hat schließlich mit einer grundlegenden Reform des Staatsschuldenrechts geantwortet und im Zuge der Föderalismusreform II die Artikel 109 und 115 des Grundgesetzes neu gefasst.<sup>13</sup>

Wie erfolgreich die neuen Schuldengrenzen ihre Bremswirkung entfalten können, hängt zunächst von dem Willen der Handelnden in Legislative und Exekutive ab, sich nicht auf die Suche nach etwaigen „Schlupflöchern“ und Umgehungsmöglichkeiten zu konzentrieren. Angesichts der konsequenten Missachtung der Schuldengrenzen in der Vergangenheit, fällt die Prognose insoweit eher skeptisch aus. Entscheidend für den Erfolg der neuen Schuldengrenzen wird daher vor allem die Kontrolle der Verschuldungspraxis sein.

**Auf Schuldenbergen können keine Kinder spielen.**

/ Urheber unbekannt /

Diesem Aspekt widmen sich die folgenden Überlegungen. Wie erfolgreich die Kontrolle sein wird, hängt von verschiedenen Faktoren ab, die unter dem Begriff der *Justitiabilität* zusammengefasst werden können: Justitiabilität verweist in einem *materiellen* Sinne auf den „Geltungsanspruch der Normen“ und damit auf den insbesondere im Wortlaut der Norm zum Ausdruck kommenden Spielraum des Gesetzesanwenders und des im Rang der Verfassung und dem Verfassungsgeber<sup>14</sup> untergeordneten Gesetzgebers bei der Auslegung des Verfassungsrechts.<sup>15</sup> Entscheidend für die Durchsetzbarkeit der Verschuldungsgrenzen sind auch die *formelle* Justitiabilität, also die Frage, wer als Antragsteller welche gerichtliche Kontrolle erreichen kann, und die

*Effektivität* der gerichtlichen Kontrolle.<sup>16</sup> Nicht zuletzt angesichts der missbräuchlichen Ausdehnung und der verfassungswidrigen Überschreitung der bisherigen Schuldengrenzen fordern Demokratie und Rechtsstaat<sup>17</sup> die Justitiabilität des neuen Staatsschuldenrechts ein. Mit dem Bundesverfassungsgericht ist davon auszugehen, dass die Finanzverfassung nicht per se weniger justitiabel als die anderen Artikel des Grundgesetzes ist;<sup>18</sup> es handelt sich also nicht um Verfassungsrecht „minderer Normativität“.<sup>19</sup> Wie für das Grundgesetz insgesamt reicht auch hier, und somit auch hinsichtlich der Schuldengrenzen, die Prüfungsdichte des Bundesverfassungsgerichts von einer reinen Inhaltskontrolle über eine Vertretbarkeitskontrolle bis hin zu einer Evidenzkontrolle.<sup>20</sup>

Kann die neue Schuldenbremse ihrem Anspruch gerecht werden und die bisherige Entwicklung zugunsten einer generationengerechten nachhaltigen Staatsfinanzierung stoppen? Die neuen Schuldengrenzen werden im Folgenden mit Blick auf ihre Justitiabilität näher betrachtet. Ergänzend wird auf die Kontrolle durch die Öffentlichkeit und die Medien sowie die Rechnungshöfe und den Stabilitätsrat eingegangen,<sup>21</sup> denn diese Faktoren können in einem weiten Sinne die Justitiabilität der Schuldenbremse stärken.

### **Materielle Justitiabilität**

Die Schuldenbremse des Grundgesetzes (Art. 109 Abs. 3 GG) normiert ein klares Regel-Ausnahme-Verhältnis: Grundsätzlich sind die Haushalte des Bundes und der Länder<sup>22</sup> materiell, also ohne Kredite, auszugleichen. Der Bund und die Länder werden ermächtigt, Ausnahmetatbestände zu regeln, wobei dem Bund ein weiterer Verschuldungsrahmen zugestanden wird als den Ländern.<sup>23</sup> Flankiert werden die neuen Schuldengrenzen<sup>24</sup> durch ein Frühwarnsystem (Art. 109a GG) zur Vermeidung künftiger Haushaltsnotlagen.

Hinsichtlich der materiellen Justitiabilität ist insgesamt ein Fortschritt gegenüber den zuvor geltenden Schuldengrenzen zu verzeichnen, die eine staatliche Kreditaufnahme bis zur Höhe der getätigten<sup>25</sup> Investitionen und Abweichungen von dieser Grenze zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erlaubten.<sup>26</sup> Hinsichtlich dieser Investitionsgrenze war nicht nur der zentrale Begriff der Investition hochumstritten, sondern auch, ob sie bis zur Höhe der Investitionen Staatsschulden re-

gelmäßig zuließ, oder ob auch bis zu dieser Höhe der Kredit nur als Ausnahmeinstrument herangezogen werden durfte.

Die Verankerung des Grundsatzes materiell ausgeglichener Haushalte für Bund und Länder im Grundgesetz durch die Föderalismusreform II stellt die Ausnahmefunktion des Staatskredits nun ausdrücklich klar: Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“ Hierbei handelt es sich um eine klare und bestimmte Maßgabe, gerade im Vergleich zur Vorgängerregelung und insbesondere dem Begriff der Investitionen.<sup>27</sup> In Verbindung mit den nachfolgend genannten Ausnahmetatbeständen ergibt sich aus dieser Formulierung eindeutig, dass es sich bei dem Grundsatz materiell ausgeglichener Haushalte nicht um einen bloßen Programmsatz, sondern um eine Rechtspflicht und zugleich um einen zentralen Auslegungsgrundsatz für das Staatsschuldenrecht insgesamt handelt, im Lichte dessen die folgenden Ausnahmetatbestände auszulegen sind. Die Begründung weiterer Ausnahmen durch Exekutive, Judikative oder Legislative ist damit – ohne eine weitere Änderung des Grundgesetzes – nicht zulässig.<sup>28</sup> Der in der Verfassung für Rheinland-Pfalz zusätzlich vorgesehene Ausnahmetatbestand einer sog. Strukturanpassungsklausel<sup>29</sup> verstößt daher gegen das Grundgesetz.

Nicht ganz so klar wie dieser Grundsatz ist die Regelung über die Konjunkturausnahmen. Das Grundgesetz gibt hier nur vor, dass der Bund<sup>30</sup> und die Länder Regelungen „zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ auf den Haushalt einführen können.<sup>31</sup>

Aus dem Zusammenhang ergibt sich, dass mit der „Berücksichtigung“ eine solche durch staatliche Kreditaufnahme gemeint ist, dass es sich also um eine Ausnahme vom Grundsatz materiell ausgeglichener Haushalte handelt. Auslegungsbedürftig und damit anfällig für Umgehungen in der Praxis sind die Begriffe „symmetrisch“ und „Normallage“.

**Staatsverschuldung ist das Opium des Staatshaushalts**

/ Josef Isensee /

Hinsichtlich der Normallage ergibt sich aus dem systematischen Zusammenhang, dass der Begriff auf die konjunkturelle Entwick-

lung verweist, dass von der Konjunkturausnahme mithin nur Gebrauch gemacht werden darf, wenn die konjunkturelle Entwicklung nicht „normal“ ist – was auch immer dies im Einzelnen bedeutet.<sup>32</sup> Umstritten ist insbesondere, ob dieser Ausnahmetatbestand auch eine aktive oder nur eine passive Konjunkturpolitik erlaubt.<sup>33</sup>

Neben der Konjunkturausnahme wurde für den Bund<sup>34</sup> eine BIP-Ausnahme eingeführt, wonach dem Grundsatz materiell ausgeglichener Haushalte dann „entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten“ 0,35 Prozent des nominalen BIP nicht überschreiten.<sup>35</sup> Mit der BIP-Ausnahme soll laut der Begründung des Gesetzesentwurfs zum einen die Einhaltung der unionsrechtlichen Vorgaben gewährleistet und die Staatsverschuldung auf ein „langfristig tragfähiges Maß“ reduziert werden; zugleich sollte dem Bundesgesetzgeber mehr inhaltliche Flexibilität gegeben werden.<sup>36</sup>

Die Formulierung der BIP-Grenze (dem Grundsatz sei „(...) entsprochen“) deutet für sich betrachtet zwar nicht auf einen Ausnahmetatbestand hin, doch ergibt sich der Ausnahmekarakter eindeutig aus dem Zusammenhang mit der Verpflichtung auf im Grundsatz materiell ausgeglichene Haushalte.<sup>37</sup> Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich wäre (für den Bund) nahezu überflüssig, wenn die BIP-Grenze im Regelfall voll ausgeschöpft werden dürfte. Für die Einordnung als Ausnahmetatbestand sprechen auch der Sinn und Zweck der Norm, nämlich die nachhaltige Schuldenbegrenzung, sowie die Tatsache, dass gegenüber der bisherigen Regelung eine deutlich engere gewollt war.<sup>38</sup> Schließlich verpflichtet Art. 109 Abs. 2 GG weiterhin auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht. Diesem – und auch dem Grundsatz der Nachrangigkeit der Kreditaufnahme<sup>39</sup> – wäre nicht entsprochen, wenn der Schuldenberg stetig weiter wachsen dürfte. Dies wäre aber wohl der Fall,<sup>40</sup> wenn die BIP-Grenze regelmäßig voll ausgeschöpft werden dürfte.

Die BIP-Grenze begrenzt die Verschuldung nur der Höhe nach, indem sie den Verschuldungsspielraum mit der dynamischen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts verknüpft. Diese inhaltliche Flexibilität des Bundes bei der Inanspruchnahme seines zweiten Ausnahmetatbestandes war vom verfassungsändernden Gesetzgeber so gewollt. Auch wenn eine an den Investitionen orientierte Grenze mit Blick auf die Generationengerechtigkeit teilweise weiterhin bevorzugt wird, so ist angesichts der

Erfahrungen in der Vergangenheit jedenfalls mit Blick auf die materielle Justitiabilität die weniger missbrauchsanfällige BIP-Grenze eindeutig eine Verbesserung.

Die hohe Neuverschuldung während der Geltung der Vorgängerregelung wurde oftmals auf den Ausnahmetatbestand der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ gestützt. Es kann nur gemutmaßt werden, ob dies bereits in der Formulierung des Gesetzes angelegt war oder ob die Höhe der Schuldenberge maßgeblich auf den mangelnden Willen zur Einhaltung der Schuldengrenzen zurückzuführen ist.<sup>41</sup>

Die neue Fassung des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG ermächtigt Bund und Länder neben den bereits genannten Ausnahmetatbeständen auch dazu, „eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorzusehen“.<sup>42</sup>

Schon die Formulierung zielt auf einen Ausnahmetatbestand, von dem nur in äußerst seltenen Fällen Gebrauch gemacht werden darf. Für die Amtshilfe nach Artikel 35 des Grundgesetzes ist eine enge Auslegung der „Naturkatastrophe“ allgemein anerkannt, die nun im Wege einer einheitlichen Auslegung des Grundgesetzes auch für die Schuldengrenzen zu übernehmen ist.<sup>43</sup>

Auch die zweite Alternative, die der „außergewöhnlichen Notsituation“, ist schon mit Blick auf die Wortwahl, die Kombination der bereits je für sich schon stark eingrenzenden Attribute „Not“ und „außergewöhnlich“, bewusst eng gefasst.

Zusätzlich begrenzt werden beide Varianten<sup>44</sup> durch den folgenden Relativsatz.

Insgesamt handelt es sich bei der Notlagenausnahme danach um den engsten Ausnahmetatbestand, was schon in den Formulierungen und in der Gesetzessystematik deutlich wird. Mit Blick auf die materielle Justitiabilität der neuen Schuldengrenzen ist somit auch hier ein Fortschritt zu verzeichnen.

Die bislang dem Grundgesetz nur im Wege der Auslegung zu entnehmenden Tilgungspflichten sind nun zumindest teilweise ausdrücklich normiert.<sup>45</sup> Versäumt wurde die Aufnahme einer ausdrücklichen Verpflichtung zum Abbau der Altschulden.

Ein „Einfallstor“ für die ausufernde Staatsverschuldung in der Vergangenheit war die Ausnahme von den Schuldengrenzen für Sondervermögen.<sup>46</sup> Die ersatzlose Streichung dieser Ausnahme macht die Schul-

dengrenzen leichter kontrollierbar und weniger anfällig für Umgehungen.

In einer Übergangszeit können der Bund (bis zum Haushaltsjahr 2015) und die Länder (bis zum Haushaltsjahr 2019, wenn auch der Solidarpakt und der aktuelle Finanzausgleich auslaufen) von den Schuldengrenzen abweichen.<sup>47</sup> Angesichts der weichen Übergangsregelungen mit geringer Durchsetzungskraft und ohne konkrete Abbauschritte bleibt zu hoffen, dass der Konsolidierungsdruck mit Blick auf die ambitionierte Zielvorgabe hoch genug ist. Insgesamt ist damit die materielle Justitiabilität der Schuldengrenzen durch die Föderalismusreform II gestärkt worden. Schwachstellen können in der Ermächtigung zu Konjunkturausnahmen und in den weichen Übergangsregelungen gesehen werden.

Schulden sind wie eines Nilpferds Fußstapfen.

/ Aus Nigeria /

### Formelle Justitiabilität und Effektivität der gerichtlichen Kontrolle

Die formelle Justitiabilität der Schuldengrenzen hat sich durch die Reform nicht geändert: Haushaltsgesetze (des Bundes) können nur vor dem Bundesverfassungsgericht angegriffen werden – allerdings nicht im Wege der Verfassungsbeschwerde vom einzelnen Bürger, da dieser nicht unmittelbar selbst betroffen, mithin nicht beschwerdebefugt ist.<sup>48</sup> Auch Organrechte werden durch Haushaltsgesetze in der Regel nicht verletzt sein, sodass ein Organstreitverfahren als kontradiktorisches Streitverfahren zumindest im Grundsatz ausscheidet.<sup>49</sup> Ein Bund-Länder-Streitverfahren gegen eine Gebietskörperschaft mit zu hoher Verschuldung wird ebenfalls als unzulässig anzusehen sein.<sup>50</sup>

Somit kommt im Ergebnis allenfalls ein Normenkontrollverfahren als objektives Beanstandungsverfahren in Betracht.<sup>51</sup> In diesem Verfahren sind die Landesregierungen für die Länder antragsberechtigt, unter Umständen<sup>52</sup> sind sie zur Antragstellung sogar verpflichtet. Außerdem kann ein Viertel der Mitglieder des Bundestages einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle stellen.<sup>53</sup> Allerdings ist hier – mit Blick auf die Effektivität der gerichtlichen Kontrolle – zu berücksichtigen, dass sich selten eine Landesregierung oder eine ausreichende Anzahl von Bundestagsabgeordneten finden wird, welche ein Haushaltsgesetz wegen Verletzung der Schuldengrenzen angreift, da sich der Antragsstel-

ler umgehend an den selbst aufgestellten Maßstäben politisch messen lassen müsste.

Einer Erweiterung des Kreises der Antragsteller im Normenkontrollverfahren durch Auslegung oder Analogie hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt eine Absage erteilt.<sup>54</sup> Auch der Vorschlag, die Berechtigung für Anträge hinsichtlich der Haushaltsgesetze auf den Bundesrechnungshof (ggf. auch auf die Landesrechnungshöfe), auszudehnen,<sup>55</sup> hat sich nicht durchgesetzt. Insbesondere wenn man diesem Vorschlag nicht folgen möchte, drängt sich die Frage nach einem speziellen Kontrollverfahren auf. Ein konkreter Entwurf wurde hier etwa von *Christoph Ryczewski* gemacht,<sup>56</sup> der ein spezielles verfassungsgerichtliches Verfahren zur Rüge der „Nichteinhaltung der Schuldenbremse“ de lege ferenda skizziert. In diesem Verfahren soll nach seinem Vorschlag ein Quorum von fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages antragsberechtigt sein, Antragsgegenstand sollen Haushaltsgesetze und die zur Einhaltung der Artikel 109 und Artikel 115 des Grundgesetzes erforderlichen Maßnahmen sein. Das Verfahren sei damit seinem Inhalt nach zwischen dem Organstreit- und dem Normenkontrollverfahren anzusiedeln, sodass auch „formell“ die Einrichtung eines neuen Kontrollverfahrens gerechtfertigt sei.<sup>57</sup>

Beide Vorschläge erscheinen derzeit nicht mehrheitsfähig, obwohl von ihnen eine deutliche Stärkung der formellen Justitiabilität ausgehen könnte und zumindest der Vorschlag einer Antragsberechtigung der Rechnungshöfe auch leicht umgesetzt werden könnte. Zu erwägen wäre, ob zumindest der mit der Föderalismusreform 2009 eingesetzte Stabilitätsrat in den Kreis der Antragsberechtigten im (Haushalts-) Normenkontrollverfahren aufgenommen werden sollte. Hier wären wegen der größeren „Politiknähe“ des Gremiums wohl leichter die erforderlichen Mehrheiten für eine Änderung des Prozessrechts zu erreichen, andererseits wäre aus demselben Grund wohl auch eine zurückhaltendere Antragstellung in der Praxis zu erwarten.

Gerade bei dem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zeigt sich, dass eine Entscheidung oft erst viele Jahre später gefällt wird und so oftmals – abgesehen von ihrer Warnfunktion für die Zukunft – viel zu spät kommt; vorbeugender Rechtsschutz wird angesichts der Komplexität der Fragestellungen häufig nicht zu erlangen<sup>58</sup> sein.<sup>59</sup> Ein Gegenbeispiel stellt hier ein Verfahren vor

dem Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen dar, der zunächst per einstweiliger Anordnung weitere haushaltsgesetzliche Kreditermächtigungen verhinderte und sodann mit seinem Urteil vom 15. März 2011 die Verletzung der landesverfassungsrechtlichen Schuldengrenzen zeitnah zur Antragstellung festgestellt und durch die Betonung der Darlegungs- und Begründungspflichten im Vorfeld einer Kreditaufnahme die Justitiabilität der landesrechtlichen Schuldengrenzen insgesamt gestärkt hat.<sup>60</sup>

#### **Kontrolle durch die Rechnungshöfe**

Neben den Gerichten kontrollieren auch die mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteten<sup>61</sup> Mitglieder der Rechnungshöfe die Einhaltung der Schuldengrenzen. Den Rechnungshöfen kommt in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes bzw. der Länderverfassungen eine Sonderstellung zu.<sup>62</sup> Neben der formellen *Rechnungsprüfung* haben sie die Aufgabe der *Verwaltungskontrolle*, d.h. der Überprüfung der Geschäftsvorfälle in sachlicher Hinsicht inklusive ihrer Gesetzeskonformität und ihrer Wirtschaftlichkeit, und der *Verfassungskontrolle*, d.h. der Kontrolle des Haushaltsvollzugs auf seine Übereinstimmung mit dem gesetzlich festgestellten Haushaltsplan. Im Rahmen der beiden zuletzt genannten Aufgabengebiete haben die Rechnungshöfe die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Schuldengrenzen im Blick und können so deren Durchsetzungskraft in der Praxis stärken. Durch die Veröffentlichung der Prüfungsergebnisse der Rechnungshöfe<sup>63</sup> wird das Augenmerk der Öffentlichkeit<sup>64</sup> auf Fehlentwicklungen in der Haushaltspraxis gelenkt.

#### **Kontrolle durch den Stabilitätsrat**

Welche Rolle kommt dem mit der Föderalismusreform 2009 neu geschaffenen Stabilitätsrat bei der Kontrolle der Einhaltung der Schuldengrenzen zu?

Der Stabilitätsrat setzt sich aus den Finanzministern von Bund und Ländern sowie dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie zusammen.<sup>65</sup> Er ist in erster Linie ein Organ des neu geschaffenen Frühwarnsystems. Sein vorrangiges Ziel ist es, drohende Haushaltsnotlagen rechtzeitig zu erkennen und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Ländern bzw. dem Bund Sanierungsprogramme zu entwickeln. Bei der Entscheidung über Abhilfemaßnahmen bleiben diese aber autonom; dies entspricht dem Grundsatz der Haushaltsautonomie

von Bund und Ländern.<sup>66</sup>

Daneben überwacht der Stabilitätsrat die Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen der „Empfängerländer“, welche diese im Gegenzug für die erhaltenen Konsolidierungshilfen eingehen müssen.<sup>67</sup>

Darüber hinaus hat seine Einführung bereits zu einer stärkeren Transparenz der Länderhaushalte geführt.<sup>68</sup> Ein wichtiger Schritt war insoweit die Einigung über gemeinsame Kennziffern zur Abbildung und zum Vergleich der Länderhaushalte.<sup>69</sup>

Schulden sind gewissermaßen der Katzenjammer vergangener Genüsse.  
/ Georg Weerth /

Neben der oben bereits erwogenen Antragsberechtigung des Stabilitätsrates im Normenkontrollverfahren käme ergänzend in Betracht, ihn zumindest politisch, unabhängig von drohenden Haushaltsnotlagen, mit der Überwachung der Einhaltung der Schuldengrenzen zu beauftragen. Zwar ist es unwahrscheinlich, dass er in diesem Rahmen mit Sanktionsinstrumenten ausgestattet würde, die auch mit Blick auf die Haushaltsautonomie auf bundesstaatliche Bedenken stießen.<sup>70</sup> In Betracht kämen aber zumindest „weiche“ Sanktionen und zusätzlicher Druck über die Veröffentlichung von Gutachten und Empfehlungen des Stabilitätsrates. Solche Empfehlungen hätten ein stärkeres Gewicht, wenn sie auf einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage beruhen. Auf diesem Wege könnte unabhängig und im Vorfeld einer gerichtlichen Kontrolle zusätzlich Druck zur Haushaltsdisziplin ausgeübt werden. Zugleich könnte dies zu einer Entlastung der Gerichte führen.

#### **Kontrolle durch die Öffentlichkeit**

Festzuhalten ist, dass Gesetze und Gerichte allein kaum in der Lage sein werden, die Schuldenproblematik in den Griff zu bekommen.<sup>71</sup> Es kommt in erster Linie auf den Mentalitätswechsel der Handelnden an; die Schuldengrenzen sind nur so stark wie der Wille sie einzuhalten.<sup>72</sup> Für einen Abbau der Schuldenberge und einen Rückgang der Neuverschuldung bedarf es ergänzend eines Mentalitätswechsels in der Gesellschaft und auf allen politischen Ebenen mit dem damit einhergehenden Rechtfertigungsdruck – nicht zuletzt auch vor der Öffentlichkeit. Als die Schuldenproblematik in Folge der Föderalismusreform 2009 zunehmend in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt wurde, schien es angesichts zahlreicher Pressebe-

richte, als ob das Bewusstsein für die Notwendigkeit eines maßvollen Umgangs mit der staatlichen Kreditfinanzierung gestiegen sei. Durch die Diskussion um die Verschuldung in Ländern wie Griechenland oder Portugal und den europäischen Fiskalpakt droht das Bewusstsein für die Brisanz der hauseigenen Schuldenberge wieder etwas zu schwinden: In der Relation mögen auch zwei Billionen auf einmal nicht mehr ganz so dramatisch wirken.

### Schlussbemerkungen

Insgesamt ist hinsichtlich der materiellen Justitiabilität der neuen Schuldengrenzen ein Fortschritt zu verzeichnen, auch wenn insbesondere die Ausgestaltung der Konjunkturkomponente als Schwachstelle angesehen werden kann. Die formelle Justitiabilität der Schuldengrenzen hat sich durch die Reform nicht geändert und ist nach wie vor eher schwach: Die Vorschläge der Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle und eines zusätzlichen verfassungsgerichtlichen Verfahrens waren bislang nicht mehrheitsfähig.

Es bleibt zu hoffen, dass die Kontrolle durch die Rechnungshöfe, durch den Stabilitätsrat und der Druck durch die Öffentlichkeit die Schwachstellen der Reform in der Praxis zumindest teilweise faktisch ausgleichen können. Erforderlich ist darüber hinaus ein Mentalitätswechsel, der die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen in Verantwortung für künftige Generationen stärker in den Fokus rückt. Ein weiterer Schritt könnte die Erweiterung der Kompetenzen des Stabilitätsrates sein. Dieser könnte mit der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse beauftragt werden und so langfristig deren Justitiabilität stärken.

### Anmerkungen

1. Vgl. für einen geschätzten aktuellen Stand die „Schuldenuhr“ des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V.; online ablesbar unter [http://www.steuerzahler.de/wcsite.php?wc\\_b=1692](http://www.steuerzahler.de/wcsite.php?wc_b=1692). Abruf am 7.8.2013.
2. Die bisherige Entwicklung lässt darauf schließen, dass eine Lösung ähnlich schwer zu finden ist wie für „Karl-Otto“ in dem zitierten Kinderlied.
3. Dies ist nach Henneke 2000: 194 die primäre Funktion.
4. Pünder 2007: § 123 Randnummern 8 ff.; Henneke 2000: 194 ff.
5. Vgl. zu diesem Begriff Buscher 2010: 339 f.; Neidhardt 2010: 9 f.; jeweils mit weiteren

Nachweisen.

6. Ryczewski 2011: 110.

7. Sogenannter „Pay as You use“-Gedanke, der auch dem bisherigen Staatsschuldenrecht zugrunde lag; dazu Knop 2008: 26; Pünder 2007: § 123 Randnummer 3; kritisch: Ryczewski 2011: 38 ff., mit weiteren Nachweisen.

8. Vgl. Hagist/Raffelhüschen 2011: 246 (253 ff.).

9. Vgl. zur Herleitung Koemm 2011: 152 ff.

10. So unter Rückgriff auf das Demokratieprinzip Pünder 2011: Art. 115 Randnummern 62 ff.; Pünder 2007: § 123 Randnummer 58, mit weiteren Nachweisen. Siehe dazu Koemm 2011: 138 ff., mit weiteren Nachweisen, auch zur Gegenansicht. Dieses Nachrangigkeitsprinzip wird über die durch die Identitätsgarantie des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. 3 GG) in Bezug genommenen Grundsätze im Kern auch vor Verfassungsänderungen geschützt (dazu Koemm 2011: 146 f.).

11. Vgl. für einen Überblick Koemm 2011: 2 ff., 148 ff. und 375.

12. BVerfGE 119, 96 (158) – Bundeshaushaltsgesetz 2004; anders sahen dies die Richter Udo Di Fabio und Rudolf Mellinghoff, Abweichende Meinung, ebd. 155.

13. Betrachtet man die Entstehungsgeschichte und insbesondere die Dokumente zu den Beratungen in der Föderalismuskommission II genauer, so wird schnell klar, dass die Einigung über die neue „Schuldenbremse“ mehr als alles andere das Ergebnis eines politischen Kompromisses war und dass Rechtsargumente hier eher ein „Schattendasein“ fristeten; vgl. Koemm 2011: 60. Zwar ist zu berücksichtigen, dass Gesetzgebung in der Demokratie immer auch politisch ist. Doch wird insbesondere in den Äußerungen der Kommissionsvorsitzenden im Gesetzgebungsprozess, dass am „Gesamtpaket“ bloß nicht mehr gerüttelt werden sollte, um dieses nicht zu gefährden (vgl. Günther H. Oettinger, Protokoll der Sitzung vom 3. April 2009, BR-Plenarprotokoll 857, S. 114 A, und Peter Struck, Protokoll der Sitzung vom 27. März 2009, BT-Plenarprotokoll 16/215, S. 23364 B), ein sehr „merkwürdiges“ Verständnis des Verfahrens der Verfassungsänderung deutlich (Korioth 2009: 389 [392]).

14. Und damit auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber.

15. Dazu Neidhardt 2010: 90 ff.

16. Neidhardt 2010: 90 ff. Die „Effektivität“ der gerichtlichen Kontrolle ist geringer, wenn nur schwerfällige Verfahren zur Verfü-

gung stehen und Rechtsschutz zu spät greift. Vgl. auch G. Kirchhof 2005: Art. 109 Abs. 2 Randnummern 65 ff.

17. Vgl. Korioth 2008: 35.

18. BVerfGE 39, 96 (109); 41, 291 (311); 55, 274 (301); 72, 330 (388); zustimmend Isensee 1996: 705 (709).

19. Höfling 2006: 934; zustimmend auch Buscher 2010: 273 f.; Osterloh 1990: 63 f.; jeweils mit weiteren Nachweisen, auch zur Gegenansicht.

20. Dazu G. Kirchhof 2010: Art. 109 Abs. 2 Randnummer 68.

21. Die Frage des Rechtsschutzes gegen die Schuldenbremse selbst, etwa im Wege einer Verfassungsbeschwerde oder eines Normenkontrollverfahrens ist mit ihren ganz eigenen Fragestellungen nicht Gegenstand dieses Beitrags.

22. Eingehend zur umstrittenen Einbeziehung der Kommunen und Nebenhaushalte Pinkl 2012: 125 f. Im Ergebnis für eine rechnerische Einbeziehung in die grundgesetzlichen Schuldengrenzen G. Kirchhof 2010: Art. 109 Randnummer 83; Reimer 2012: Art. 109 Randnummer 52; Anderer Auffassung „bei aller Sympathie für die (gegensätzliche) Position“ Kube 2013: Art. 109 Randnummer 119; Herrmann 2012: 145 (157).

23. Sogenannte BIP-Ausnahme des Bundes sowie Konjunktur- und Notlagenausnahmen des Bundes und der Länder; dazu sogleich. Diesem „Verschuldungsverbot“ für die Bundesländer hatten auch die Länder im Rahmen der Föderalismusreform II zugestimmt, ohne diese Zustimmung an die Bedingung einer Erweiterung der Kompetenzen auf der Einnahmeseite zu knüpfen.

24. Für einen Überblick über die neuen Schuldengrenzen siehe etwa Lenz/Burgbacher 2009.

25. Umstritten war, ob insoweit nur auf die veranschlagten Investitionen oder den Haushaltsvollzug abzustellen ist; vgl. dazu Kube 2013: Art. 115 Randnummer 40.

26. Zu „Schwächen“ des Art. 115 GG alter Fassung etwa Kube 2013: Art. 115 Randnummern 39 ff.

27. Siehe Koemm 2011: 177 ff.

28. Koemm 2011: 181 f. Die problematische Tendenz in einigen Ländern, sich auf immer neue ungeschriebene Verschuldungstatbestände zu berufen, verstößt damit spätestens jetzt eindeutig gegen das Grundgesetz. Negativbeispiel war insoweit vor allem der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, der einen zusätzlichen Aus-

nahmetatbestand der „extremen Haushaltsnotlage“ anerkannt hatte (s. VerfGH Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2003 – VerfGH 125/02, NVwZ 2004, 210 [insbesondere 212]).

29. Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2b der Verfassung für Rheinland Pfalz lässt Ausnahmen vom Haushaltsausgleich zu, soweit sie zum Ausgleich „einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation notwendig sind.“

30. Für den Bund ist die Konjunkturausnahme bereits in Art. 115 GG geregelt und einfachgesetzlich („Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes [Artikel 115-Gesetz – G 115]“, Artikel 2 des Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009, BGBl. I, 2702 [2704 ff.]) näher konkretisiert. Die derzeitige einfachgesetzliche Ausgestaltung ist allerdings problematisch, weil sie weitgehende Ausnahmen vom Haushaltsausgleich zulässt (dazu Koemm 2011: 224 ff., mit weiteren Nachweisen).

31. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 GG.

32. Sinnvoll wäre es vor diesem Hintergrund z. B., an das BIP-Wachstum anzuknüpfen; vgl. Ryczewski 2011: 179 ff.; Lenz/Burgbacher 2009: 2561 (2563).

33. Dazu Koemm 2011: 67 f., 69, 219 ff.

34. Den Bundesländern sollte diese Möglichkeit nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers ausdrücklich verwehrt werden, was in der Formulierung des Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG zum Ausdruck kommt.

35. Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG. Auch dieser Ausnahmetatbestand ist bereits einfachgesetzlich näher konkretisiert worden; siehe das „Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz – G 115)“, Artikel 2 des Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009, BGBl. I, 2702 (2704 ff.) und insbesondere dessen § 4.

36. Bundestagsdrucksache 16/12410: 11; Baumann/Schneider 2010: 89 (93).

37. Wie hier etwa G. Kirchhof 2009: 590.

38. Dies ergibt sich daraus, dass man es angesichts der aktuellen Finanzkrise vorzog, zunächst noch die bisherigen Schuldenregeln und dann eine Übergangsregelung anzuwenden (vgl. z. B. Bundestagsdrucksache 16/12410: 1; vgl. auch ebd., S. 7: „die Ausnahmeregel wird deutlich enger gefasst“).

39. Siehe bereits oben und ausführlich

Koemm 2011: 138 ff., mit weiteren Nachweisen.

40. Bei steigendem BIP würde der Schuldenberg zwar unter Umständen nicht im Verhältnis zum BIP, aber doch nominell wachsen.

41. Zur Diskussion über die „Steuerungsschwäche des Staatsschuldenrechts“ vgl. die Nachweise in Endnote 71.

42. Der Begriff „Katastrophe“ bezeichnet laut „Duden“ ein „Unglück von großen Ausmaßen und entsetzlichen Folgen“ (Begriff „Katastrophe“, Duden, Das Fremdwörterbuch, 7. Auflage 2001) bzw. „ein unerwartet eintretendes, viele Menschen betreffendes verhängnisvolles Geschehen“ (Begriff „Katastrophe“, Duden, Das Bedeutungswörterbuch, 3. Auflage 2002).

43. Die Begründung des Gesetzesentwurfs definiert den Begriff der Naturkatastrophe daher folgerichtig als „unmittelbar drohende Gefahrezustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z. B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen)“; Bundestagsdrucksache 16/12410: 11.

44. Unstrittig, vgl. etwa Kube 2013: Art. 109 Randnummer 204.

45. Ausführlich Koemm 2011: 216 ff., mit weiteren Nachweisen.

46. Zu Art. 115 Abs. 2 GG alter Fassung vgl. Kube 2013: Art. 109 Randnummer 50, mit weiteren Nachweisen.

47. Die Übergangsbestimmungen sind in Art. 143d Abs. 1 GG geregelt.

48. Eine nur faktische Beeinträchtigung genügt nicht, vgl. BVerfGE 123, 186, 227; Hillgruber/Goos 2011: Randnummer 193; Schlaich/Korioth 2012: 162 Randnummer 232. Zu den Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde gegen die Schuldenbremse selbst vgl. den kurzen Ausblick bei Koemm 2011: 407 f.

49. Zu diesem Hillgruber/Goos 2011: Randnummer 303 ff.; Schlaich/Korioth 2012: 57 ff.

50. Ein solches käme mit der Erwägung in Betracht, dass eine zu hohe Verschuldung einer Gebietskörperschaft diese in eine Notlage versetzen könnte, welche wiederum bundesstaatliche Hilfsleistungen auslösen könnte, sodass sich andere Länder oder der Bund mit dieser Überlegung schon vor Eintreten einer Notlage zur Vermeidung der eigenen finanziellen Belastung an das Bundesverfassungsgericht wenden könnten. Diese Verknüpfung ist aber nur so mittelbar, dass kaum davon auszugehen ist, dass das

Bundesverfassungsgericht einer solchen Argumentation folgen und die Zulässigkeit des Antrags annehmen würde. Vielmehr wird eine Kontrolle, ob eine Haushaltsnotlage selbst „verschuldet“ wurde, erst im Rahmen eines von dem betroffenen Land selbst angestrebten auf finanzielle Hilfsleistungen gerichteten Verfahrens erfolgen. In Betracht kommen dann insbesondere eine abstrakte Normenkontrolle und ein Bund-Länder-Streit-Verfahren, wie sie zuletzt von Bremen und dem Saarland in die Wege geleitet wurden (Verfahren 2 BvF 3/05, 2 BvG 3/05 [Saarland) und 2 BvF 1/06 [Bremen]). Diese Anträge wurden inzwischen zurückgenommen und die Verfahren mangels besonderen öffentlichen Interesses eingestellt. Seit der Implementierung des Frühwarnsystems (Art. 109a GG) und während des Konsolidierungshilfenzeitraums (2011 bis 2019; vgl. Art. 143d Abs. 2 GG) erscheint allerdings ein solches Verfahren eher unwahrscheinlich; vgl. auch die Nachweise in den beiden vorstehenden Endnoten.

51. Zu diesem Verfahren siehe etwa Hillgruber/Goos 2011: Randnummern 491 ff.; Schlaich/Korioth 2012: 85 ff.

52. Dazu Koemm 2011: 274 ff.

53. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Abs. 1 BVerfGG.

54. Siehe etwa BVerfGE 68, 346, 349; vgl. Hillgruber/Goos 2011: Randnummer 499. Diskutiert wird insbesondere eine Antragsberechtigung der Landtage, dazu Koemm 2011: 270 ff.

55. So die Forderung von Schemmel 2006: 248 ff. (263 ff.); zurückhaltender Pünder 2011: Art. 115 Randnummer 159; für die Länder: Rossi 2005: 269 (275 f.); dazu auch Koemm 2011: 47 f., mit weiteren Nachweisen.

56. Ryczewski 2011: 221 ff., insbesondere 222 f., bei 229 Formulierungsvorschlag für eine Neufassung des Art. 93 GG.

57. Ryczewski 2011: 223.

58. Im abstrakten Normenkontrollverfahren käme auch eine Anordnung von Amts wegen in Betracht, vgl. Hillgruber/Goos 2011: Randnummer 819.

59. Zum Instrument der einstweiligen Anordnung etwa Hillgruber/Goos 2011: Randnummer 800 ff.; Schlaich/Korioth 2012: 313 ff.

60. VerfGH NRW, Urteil vom 12.03.2013 - VerfGH 7/11, Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 2011, 554. Zuvor hatte der Verfassungsgerichtshof per einstweiliger Anordnung der Landesregierung unter anderem aufgegeben, „bis zu einer Entscheidung im Normenkon-



trollverfahren VerFGH 20/10 von einem Abschluss der Bücher im Sinne des § 76 Abs. 1 LHO NRW abzusehen und bis dahin keine weiteren Kredite auf der Basis des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 aufzunehmen“ (VerFGH NRW, Beschluss vom 18. Januar 2011), VerFGH 19/10, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, Jg. 2011, 216.

61. Vgl. etwa Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG; Art. 80 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Bayern.

62. Vgl. Wieland 1995: 894 (894 f.); Groß 2004: 194 (195 ff.); jeweils mit weiteren Nachweisen.

63. Zu Beschränkungen der Kontrollbefugnis, insbesondere mit Blick auf die Veröffentlichung drittbezogener Daten, Butzer 2013: Art. 114 Randnummer 21.

64. Dazu sogleich.

65. § 1 Abs. 1 StabiRatG („Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrats und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen“ [Stabilitätsratsgesetz], Art. 13 des Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009, BGBl. I, S. 2705).

66. Dieser Grundsatz ist in Art. 109 Abs. 1 GG normiert und als Ausprägung des Bundesstaatsprinzips durch Art. 79 Abs. 3 GG in seinem Kern vor Verfassungsänderungen geschützt. Der Haushaltsgesetzgeber muss „Herr seiner Entschlüsse“ bleiben (so das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm; BVerfG, NJW 2011, 2946, 2951). Zur Haushaltsautonomie im Mehrebenensystem Di Fabio 2010: 133.

67. Dazu Kube 2013: Art. 143d Randnummern 34 ff.

68. Zu diesem Befund kommt das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung 2011.

69. Siehe dazu Hildebrandt 2011: 369 (373).

70. Dies gilt zum einen mit Blick auf die Diskussion über Sanktionsinstrumente im Frühwarnsystem, deren Befürworter sich nicht durchsetzten, und zum anderen wegen des damit verbundenen Eingriffs in die Haushaltsautonomie der Gebietskörperschaften.

71. Koemm 2011: 32. Viel zitiert ist zudem die „Steuerungsschwäche des Staatsschuldenrechts“; siehe den Überblick bei Koemm 2011: 31; grundlegend Schuppert 2002: Art. 115 Randnummern 13, 41 ff.; Höfling 2004: 259 (264); siehe auch Bröcker 1997: 234; Buscher 2010: 352; Ryczewski 2011: 75; Neidhardt 2010: 55 ff.

72. Vgl. die Nachweise in der vorstehenden Endnote 71.

## Literatur

Baumann, Elke / Schneider, Jürgen (2010): Die neue Regel des Bundes. In: Kastrop, Christian / Meister-Scheufelen, Gisela / Sudhof, Margaretha (Hg.): Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 89–123.

Bröcker, Klaus T. (1997): Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats. Dissertation. Berlin: Berlin-Verlag Spitz.

Buscher, Daniel (2010): Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise. Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform). Dissertation. Berlin: Duncker & Humblot.

Butzer, Hermann (2013): Art. 114. In: Epping, Volker / Hillgruber, Christian (Hg.): Beck'scher Online-Kommentar GG. Stand: 15.5.2013, Ed. 18. München: C. H. Beck.

Di Fabio, Udo (2010): Haushaltsautonomie im Mehrebenensystem. In: Der Landkreis (2010), 133–136.

Groß, Thomas (2004): Exekutive Befugnisse der Rechnungshöfe. In: Verwaltungsarchiv, Jg. 95 (2004), 194–222.

Hagist, Christian / Raffelhüschen, Bernd (2011): Finanzielle und soziale Nachhaltigkeit unter den Bedingungen demografischen Wandels. In: Kahl, Wolfgang (Hg.): Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat. Tübingen: Mohr Siebeck, 246–260.

Henneke, Hans-G. (2000): Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung. Eine systematische Darstellung. 2., völlig neubearbeitete Aufl. Heidelberg: C. F. Müller. (1. Aufl. 1999).

Herrmann, Karolin (2012): Der kommunale Kassenkredit im Kontext der grundgesetzlichen Schuldenbremse. In: Hetschko, Clemens et al. (Hg.): Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz. Hamburg: Bucerius Law School Press, 145–165.

Hildebrandt, Achim (2011): Ein Jahr Stabilitätsrat – erste Ergebnisse und ihre Bewertung. In: Junkernheinrich, Martin et al. (Hg.): Jahrbuch für Öffentliche Finanzen 2011. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 369–384.

Hillgruber, Christian / Goos, Christoph (2011): Verfassungsprozessrecht. 3., neu bearbeitete Aufl. 2011. Heidelberg: C. F. Müller. (1. Aufl. 2004).

Höfling, Wolfram (2006): Haushaltsverfassungsrecht als Recht minderer Normativität? In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 121 (2006), 934–941.

Höfling, Wolfram (2004): Die sogenannte extreme Haushaltsnotlage. Anmerkungen zu einem umgeschriebenen Begriff des Finanzverfassungsrechts. In: Brink, Stefan / Wolff, Heinrich A. (Hg.): Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans H. von Arnim zum 65. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot, 259–270.

Isensee, Josef (1996): Schuldenbarriere für Legislative und Exekutive. Zu Reichweite und Inhalt der Kreditkautele im Grundgesetz. In: Wendt, Rudolf et al. (Hg.): Staat – Wirtschaft – Steuern. Festschrift für Karl H. Friauf zum 65. Geburtstag. Heidelberg: C. F. Müller, 705–728.

Kirchhof, Gregor (2009): Die Allgemeinheit des Gesetzes. Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie. Tübingen: Mohr Siebeck.

Kirchhof, Gregor (2005): Art. 109, 115. In: Mangoldt, Hermann von / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz. Band 3. 5. Aufl. München: Franz Vahlen. (1. Aufl. 1953).

Knop, Katleen (2008): Verschuldung im Mehrebenensystem. Dissertation. Tübingen: Mohr Siebeck.

Koemm, Maxi (2011): Eine Bremse für die Staatsverschuldung? Verfassungsmäßigkeit und Justitiabilität des neuen Staatsschuldenrechts. Dissertation. Tübingen: Mohr Siebeck.

Korioth, Stefan (2009): Die neuen Schuldenregeln für Bund und Länder und das Jahr 2020. In: Junkernheinrich, Martin et al. (Hg.): Jahrbuch für Öffentliche Finanzen 2009. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 389–416.

Korioth, Stefan (2008): Länderautonomie in der Verschuldungspolitik. In: Konrad, Kai A. / Jochimsen, Beate (Hg.): Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autono-

- mie und Verantwortung. Frankfurt a. M.: Peter Lang, 31–42.
- Kube, Hanno (2013): Art. 109, 115, 143d. In: Maunz, Theodor / Dürig, Günter (Hg.): Grundgesetz Kommentar, Stand: 67. Ergänzungslieferung 2013.
- Lenz, Christofer / Burgbacher, Ernst (2009): Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz. In: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 62 (35/2009), 2561–2567.
- Neidhardt, Hilde (2010): Staatsverschuldung und Verfassung. Geltungsanspruch, Kontrolle und Reform staatlicher Verschuldungsgrenzen. Dissertation. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Osterloh, Lerke (1990): Staatsverschuldung als Rechtsproblem? Kritisches zum Urteil des Zweiten Senats des BVerfG vom 18.4.1989. In: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 43 (3/1990), 145–152.
- Pinkl, Johannes (2012): Umgehungsgefahren für die neue „Schuldenbremse“. In: Hetschko, Clemens et al.: Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz. Hamburg: Bucerius Law School Press, 103–144.
- Pünder, Hermann (2011): Art. 115. In: Friauf, Karl-Heinrich / Höfling, Wolfram (Hg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 33. Ergänzungslieferung Juli 2011. Berlin: Schmidt.
- Pünder, Hermann (2007): Staatsverschuldung. In: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), Band 5, § 123. 3. Auflage. Heidelberg: C. F. Müller. (1. Auflage 1992).
- Reimer, Ekkehart (2013): Art. 109, 115. In: Epping, Volker / Hillgruber, Christian (Hg.): Beck'scher Online-Kommentar GG. Stand: 15.5.2013, Ed. 18. München: C. H. Beck.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2011): Sprengsatz Länderhaushalte – Wege zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik: Was taugt der Stabilitätsrat? Taugt er als Vorbild für Europa? Endbericht – November 2011. [http://www.familienunternehmer.eu/fileadmin/familienunternehmer/startseite/sprengsatz\\_laenderhaushalt.pdf](http://www.familienunternehmer.eu/fileadmin/familienunternehmer/startseite/sprengsatz_laenderhaushalt.pdf). Abruf am 7.8.2013.
- Rossi, Matthias (2005): Verschuldung in extremer Haushaltsnotlage – Zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 31. Oktober 2003. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 120 (2005), 269–276.
- Ryczewski, Christoph (2011): Die Schuldenbremse im Grundgesetz. Untersuchung zur nachhaltigen Begrenzung der Staatsverschuldung unter polit-ökonomischen und bundesstaatlichen Gesichtspunkten. Dissertation. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schemmel, Lothar (2006): Staatsverschuldung und öffentliche Investition. Im ersten Schritt Schlupflöcher beseitigen – auf mittlere Sicht Kreditfinanzierung verbieten. Herausgegeben von Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V. Wiesbaden: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler.
- Schlaich, Klaus / Koriath, Stefan (2012): Das Bundesverfassungsgericht. 9. Aufl. München: Verlag C. H. Beck. (1. Aufl. 1985).
- Schuppert, Gunnar Folke (2002): Art. 115. In: Umbach, Dieter C. / Clemens, Thomas (Hg.): Grundgesetz, Band 2. Heidelberg: Müller.
- Wieland, Joachim (1995): Rechnungshofkontrolle im demokratischen Rechtsstaat. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 110 (1995), 894–904.



Dr. Maxi Koemm (geb. 1984) ist akademische Rätin auf Zeit am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht der Ludwig-Maximilians-Universität München. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen derzeit in den Bereichen Verfassungsrecht, insbesondere Finanzverfassungsrecht, im Haushaltsrecht und im Steuerrecht. Nach dem Ersten Juristischen Staatsexamen (September 2008, OLG Düsseldorf) war sie Mitarbeiterin und Doktorandin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht / Abteilung Staatsrecht der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Ihre Dissertation über die grundgesetzliche Schuldenbremse wurde 2011 veröffentlicht. Das Zweite Juristische Staatsexamen legte sie im November 2012 am LG München I ab. Von Juli bis Dezember 2012 war sie Volontärin im Verlag C. H. Beck, München.

#### Kontaktdaten:

Dr. Maxi Koemm, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht, Ludwig-Maximilians-Universität München, Professor-Huber-Platz 2, 80539 München.  
E-Mail:  
Maxi.Koemm@jura.uni-muenchen.de

## Carmen M. Reinhart / Kenneth S. Rogoff: Dieses Mal ist alles anders: Acht Jahrhunderte Finanzkrisen

Rezensiert von Dr. Kristian Klinck

**C**armen M. Reinhart und Kenneth S. Rogoff verfolgen mit ihrem aufsehenerregenden, jetzt von Al-

moth Braun exzellent ins Deutsche übersetzten Buch zwei Ziele: Zum einen schließen sie an die bemerkenswerte Tradition

amerikanischer Spitzenforscher an, schwierige Forschungsgegenstände allgemeinverständlich zu erklären – in diesem Fall die

Subprime-Krise in den Vereinigten Staaten von Amerika und die darauf folgende Wirtschaftskrise. Zum anderen bringt das breit angelegte Buch die Subprime-Krise in Verbindung mit anderen Finanzkrisen der Vergangenheit und ist daher auch als ein Werk der Wirtschaftsgeschichte zu verstehen. Die Analyse erstreckt sich über nicht weniger als 66 Länder und acht Jahrhunderte. Dabei werden sowohl Auslandsschuldenkrisen von Staaten, als auch deren Inlandsschuldenkrisen und Bankenkrisen (also massive Zahlungsausfälle im Geschäfts- und vor allem Privatkundenbereich) unter dem Begriff „Finanzkrisen“ zusammengefasst. Das ist neu, es ist kreativ – und es führt zu zahlreichen interessanten Ergebnissen.

In Teil I des Buches wird die Kernthese der Autoren vorgestellt: „Dieses Mal ist alles anders“ (so S. 36-37) lautet regelmäßig die Überzeugung der Akteure an den Finanzmärkten und insbesondere der Regulierungsinstanzen: Dieses Mal könne aus diesem oder jenem Grund wirklich keine Finanzkrise entstehen. Sie sei völlig ausgeschlossen oder jedenfalls unwahrscheinlicher als je zuvor. Und dann kommt die Krise doch: Jedes Mal zeigt sich, dass die Chancen einer Kreditaufblähung überbewertet und die Risiken dramatisch unterschätzt worden sind (S. 36-37). Dann kommt der Zusammenbruch. Wenig später wird, meist in einem anderen Teil der Welt, wieder der Staat oder der Privatsektor mit Kapital geflutet. Wieder sind sich alle Beteiligten einig: Dieses Mal ist aber wirklich alles anders...

Teil II des Buches befasst sich mit Auslandsschuldenkrisen. Interessant ist dabei, dass einige Staaten heute wieder als solide und kreditwürdig gelten, bei denen in der Vergangenheit Zahlungsausfälle zu verzeichnen waren (so Österreich), während die Geschichte anderer Staaten von andauernden Geldproblemen geprägt ist (z.B. Griechenland). ‚Zahlungsunfähigkeit‘ war der Grund, dass Neufundland 1934 wieder Kronkolonie wurde und im weiteren Verlauf in einer Volksabstimmung für eine Union mit Kanada votierte – zumindest ein Staat bzw. Dominion verlor also wegen einer Finanzkrise seine Existenz. Andere büßten im Verlauf von Auslandsschuldenkrisen einen Teil ihrer Souveränität ein (S. 141-144). Die Feststellung der Autoren: „Die meisten Länder in allen Regionen haben in ihrer Geschichte eine lange Phase der gehäuften Zahlungsausfälle bei Auslandsschulden durchlaufen.“ (S. 103). Die Zunahme von Auslandsschuldenkrisen sei vor allem der im



Vergleich zu früheren Jahrhunderten heute bedeutend größeren Kapitalmobilität geschuldet. Bankenkrisen in entwickelten Ökonomien können bzw. konnten über diesen Transmissionsriemen Schuldenkrisen in Schwellenländern auslösen (S. 133-135). Zahlungsausfälle vor allem in Schwellenländern seien zudem von den Rohstoffpreisen (höheres Risiko bei Preisverfall) und bei vorhergehenden Kapitalzuflüssen (höheres Risiko bei plötzlichem massiven Abfluss) abhängig (S. 137-140).

Die Autoren gehen in ihrer Analyse jedoch noch weiter. Nicht die Rückzahlungsfähigkeit, sondern die Rückzahlungsbereitschaft der Staaten sei „[die] Hauptdeterminante eines Zahlungsausfalls“ (S. 107). Dies zeige sich daran, dass es oft zu Zahlungsausfällen unterhalb der noch als tragbar geltenden Schuldenquote von unter 60 Prozent des BIP gekommen sei (S. 107). Daher sehen die Autoren „das Fehlen eines supernationalen rechtlichen Rahmens für die Durchsetzung von grenzüberschreitenden Schuldverträgen“ (S. 106) als ein Problem an. Sie halten das Kontrollregime für so schwach ausgeprägt, dass sie sich sogar fragen, aus welchen Gründen Staaten ihre Auslandsschulden überhaupt zurückzahlen – der Gedanke des zukünftigen Zugangs zu den Kapitalmärkten spielt dabei die wichtigste Rolle (sog. Reputationstheorie, S. 109-114).<sup>1</sup> An dieser Stelle erlaubt sich der Rezensent den Hinweis, dass auch ein „Staateninsolvenzrecht“ nichts daran änderte, dass die Nationalstaaten souverän entscheiden, ob sie den Anweisungen einer internationalen Kontrollbehörde Folge leisten

wollen. Wenn man Zweifel an der Rückzahlungsfähigkeit oder -bereitschaft eines Staates hat, ist man gut beraten, diesem gar nicht erst Geld zu leihen.

In Teil III wird die Inlandsverschuldung thematisiert. Sie sei ausgesprochen wichtig, da Inlandsschulden historisch betrachtet zwischen 40 und 80 Prozent der gesamten Schuldenlast aller Staaten ausmachten (S. 172). Dabei ist der Anteil der Inlandsschulden an den gesamten Staatsschulden bei entwickelten Ökonomien am größten (S. 174) – ohne Zweifel aufgrund ihrer leistungsfähigeren Kapitalmärkte. Während ein hoher Anteil an Auslandsschulden aufgrund der gestiegenen Abhängigkeit von volatilen Finanzmärkten bekanntermaßen immer das Risiko einer Krise mit sich trage, bleibe die Inlandsverschuldung bei der Berechnung der Krisenanfälligkeit bzw. Kreditwürdigkeit eines Staates oft außer Betracht. Dafür gibt es nach der Meinung der Autoren aber absolut keinen Anlass, da es auch hier in der Geschichte zu zahlreichen Zahlungsausfällen kam (S. 186-191).<sup>2</sup>

Die Folgerung: Inlandsschulden müssen nach Meinung der Autoren in die Betrachtung der Gesamtlage eines Staates einfließen. Sie können sogar das Auftreten von Auslandsschuldenkrisen erklären: Einige Schwellenländer gerieten bereits bei einem relativ geringen Bestand an Auslandsverschuldung in Zahlungsschwierigkeiten, da sie bereits recht hohe Inlandsschulden hatten: „Bei den 250 Auslandsschuldenkrisen, die unser Datensatz enthält, wird in der Tat deutlich, dass im Hintergrund der großen Mehrheit der Auslandsschuldenkrisen hohe Inlandsschulden lauerten.“ (S. 194). Deswegen können Inlandsschulden ausgesprochen brisant sein, zumal sie das Inflationsrisiko erhöhen, das insbesondere nach einem Zahlungsausfall erheblich ist (S. 207-208). Daher fordern die Autoren eine „internationale Behörde“ (S. 215), die der internationalen Öffentlichkeit Daten über die Inlandsverschuldung der Staaten zur Verfügung stellt.

Teil IV trägt den Titel „Bankenkrisen, Inflation und Währungszusammenbrüche“ und stellt einen weiteren dichten und spannenden Abschnitt des Buches dar. Dabei handelt es sich um drei getrennte Phänomene, die jedoch in engem Zusammenhang stehen. Die Autoren schildern, dass Banken in der Wirtschaftsgeschichte geradezu allgegenwärtig seien. Es habe durchaus Länder gegeben, die jahrzehntelang von Staatsschuldenkrisen verschont geblieben seien.

„Die Geschichte lehrt uns jedoch, dass die Befreiung von wiederkehrenden Banken- und Finanzkrisen ungleich schwieriger ist.“ (S. 256). Entwickelte Ökonomien seien nicht weniger durch Banken Krisen gefährdet als Schwellenländer, teilweise sogar anfälliger für sie (S. 231-232), wobei die Gefahr von Banken Krisen insgesamt mit einem steigenden Grad an Kapitalmobilität zunimmt (S. 236-240).

Ein hohes Maß an Aufmerksamkeit schenken die Autoren den Kosten einer Bankenkrise. Zwar dürfte eine Bankenkrise in der Regel auf eine überzogene Verschuldung im Privatsektor und nicht des Staates zurückzuführen sein, ihre Folgen für die Staatsverschuldung sind jedoch erheblich. Die Autoren unterscheiden dabei zum einen die Kosten für die Rettung bzw. Rekapitalisierung des Bankensektors (S. 246-250) und zum anderen die Auswirkungen einer Bankenkrise auf die Wirtschaft und daraus folgend wiederum den Staatshaushalt. Auf eine Bankenkrise folgt in der Regel eine langandauernde Rezession, in der die Staatsverschuldung deutlich steigt (S. 254-255).

Im Anschluss werden Hyperinflationen und Wechselkurszusammenbrüche (von den Autoren als ‚Währungszusammenbrüche‘ bezeichnet) thematisiert. Nachdem es in früherer Zeit immer wieder Phasen der Hoch- und Hyperinflation auch in entwickelten Ökonomien gegeben hat, scheint hier in letzter Zeit etwas Ruhe eingekehrt zu sein, von Einzelfällen wie Zimbabwe oder Argentinien abgesehen (S. 276). Gemäß der Kernthese des Buches warnen die Autoren aber davor zu glauben, dass „dieses Mal alles anders ist“ (S. 276). Denn: „Von einer Regierung, die sich entscheidet, ihre Schulden nicht zurückzahlen, kann man kaum zuverlässig annehmen, dass sie den Wert der Landeswährung erhält.“ (S. 266). Eine Hyperinflation gehe nach Ansicht der Autoren Hand in Hand mit einem Wechselkurszusammenbruch (S. 278). Ein solcher Kollaps führte auch zur verhängnisvollen Dollarbindung einiger südamerikanischer Staaten, die mittlerweile größtenteils wieder rückabgewickelt wurde (S. 280-287). Ein besonderer Gewinn der Lektüre dieses Abschnittes ist es, dass ein Zusammenhang zwischen den verschiedenen Formen von Finanzkrisen, nämlich Staatsschuldenkrisen und Banken Krisen hergestellt wird.

In Teil V wird anschließend die Subprime-Krise in den USA thematisiert. Wie selbstverständlich gingen die Akteure an den Finanzmärkten von einem langanhaltenden

Aufschwung der sich selbst regulierenden US-Immobilien- und Aktienmärkte aus. Eine schärfere Regulierung erschien da nicht erforderlich. Zudem war der Erwerb von Wohneigentum auch durch weniger gut verdienende US-Amerikaner politisch gewollt. Der Zusammenbruch des Subprime-Marktes führte dann zu einer der schwersten Wirtschaftskrisen überhaupt. An dieser Stelle merken die Autoren an, dass auf eine Bankenkrise im Regelfall eine schwere Rezession folgt, die im Schnitt zwei Jahre dauert und die Wirtschaftsleistung um neun Prozent schrumpfen lässt. Die Arbeitslosigkeit steigt im Schnitt um sieben Prozent, während die Staatsverschuldung sogar um 86 Prozent zunimmt (S. 317). Die Autoren weisen zudem darauf hin, dass die staatlichen Haushalte weniger von den Rettungsmaßnahmen für die Banken, als vielmehr von der folgenden schweren Rezession in Mitleidenschaft gezogen werden.

In einer Schlussbetrachtung führen die Autoren ihre Argumentation zusammen. Es ist eben niemals, wie die Akteure an den Finanzmärkten immer wieder gedacht hatten, „dieses Mal alles anders“. Hatte man in den 1990er Jahren gedacht, die hohen Wachstumsraten der ostasiatischen Boom-Staaten würden sie vor einer Finanzkrise schützen, so nahm man in den 2000er Jahren an, der Anstieg der Immobilienpreise in den Vereinigten Staaten deute auf einen langanhaltenden Aufschwung hin. In diesen Fällen wie auch im Vorfeld vieler früherer Krisen war dies ein Trugschluss, wie die Autoren schonungslos deutlich machen. Sie leiten daraus die Forderung nach besseren Analyseinstrumenten und einer schärferen Regulierung der Finanzmärkte ab, um einer erneuten Kreditblase vorzubeugen (S. 378-385).

Das vorliegende Buch wird ohne Frage als eines der bedeutendsten jüngeren Werke zur Geschichte der Finanzkrisen, ja zur Wirtschaftsgeschichte insgesamt anerkannt werden. Besonders hervorzuheben ist der Ansatz der Autoren, eine Gesamtschau über ganz verschiedenartige Finanzkrisen durchzuführen. Ferner überzeugt das Buch durch sorgfältige Recherche und einen enormen Reichtum an empirischen Daten – besonders beeindruckend ist der über 100-seitige Tabellenanhang. Gewinnbringend sind die Überlegungen zum kausalen Zusammenhang verschiedener Finanzkrisen untereinander. Das Buch kommt zu überwiegend klar abgewogenen und dadurch nachvollziehbaren Schlussfolgerungen. Überzeugend

fordern die Autoren mehr Transparenz durch belastbare Daten über die gesamte Finanzierungssituation von Staaten. Auch die klare und verständliche Sprache ist hervorzuheben – es ist ja nur zu begrüßen, wenn ein Buch zu einem so wichtigen Thema einen breiten Leserkreis findet.

Allerdings ist der Rezensent in einem Punkt anderer Meinung als die Autoren. Im vorliegenden Buch wird der ordnungspolitische Sündenfall sowohl der US-amerikanischen als auch der europäischen Finanzkrise, nämlich die Rettung von insolvenzgefährdeten Banken mit staatlichen Mitteln, wenig kritisch gesehen. Zu Recht wird im Buch angemerkt, dass die Kosten der Bankenrettung für die Staaten geringer sind als die Kosten der auf eine Finanzkrise im Regelfall folgenden Wirtschaftskontraktion. Aber kann die Rettung von Banken die staatlichen Finanzen nicht in eine so schwierige Situation bringen, dass eine Sparpolitik einsetzen muss, die dann zu einer Rezession führt? Und reduziert nicht jeder Dollar oder jeder Euro, der zur Rettung einer Bank eingesetzt wird, den Spielraum eines Landes für Investitionen in Forschung und Bildung oder in die Infrastruktur? Es ist nach Ansicht des Rezensenten an der Zeit, die ordnungspolitisch einzig akzeptable Alternative – die kontrollierte Insolvenz von nicht mehr zahlungsfähigen Banken, verbunden mit einer demonstrativen Geldversorgung der gesunden Banken durch die Zentralbank zur Vermeidung der Ansteckungsgefahr – in Angriff zu nehmen. Derartige Überlegungen finden sich bei den Autoren bedauerlicherweise nicht. Nach Ansicht des Rezensenten beschreibt nicht nur die Aussage „Dieses Mal ist alles anders“, sondern auch ihr Komplementär „Und wie immer retten wir die Banken mit öffentlichen Mitteln“ treffend diejenige Geisteshaltung, die aus einer Bankenkrise erst eine Finanzkrise der öffentlichen Hand und dann eine Wirtschaftskrise werden lässt.

Dennoch: Carmen M. Reinhart und Kenneth S. Rogoff haben eine wertvolle Untersuchung vorgelegt und ihren Ruf als kluge Analytiker damit erneut bestätigt. Ob der Leser aus dem umfangreichen Datenmaterial an jeder Stelle die gleichen Schlussfolgerungen zieht wie die Autoren, möge er selbst entscheiden – am besten nach einer sorgfältigen Lektüre des vorliegenden Buches.

*Carmen M. Reinhart / Kenneth S. Rogoff (2010): Dieses Mal ist alles anders: Acht Jahrhunderte Finanzkrisen. München: Finanz-*

Buch-Verlag. 592 Seiten. ISBN: 978-3898795647. Preis: 34,90 €. *Englisches Original 2009: This time is different: eight centuries of financial folly. Princeton: Princeton University Press.*

#### Anmerkungen:

1. Führt man diesen Gedanken weiter, so führt dies zu einer interessanten Frage: Sollte die griechische Regierung ihre Politik evtl.

stärker in Richtung einer „härteren“, an nationalen Interessen orientierten Verhandlungsstrategie ausrichten? Schließlich gelang z.B. dem argentinischen Staat nach einem wenig zimperlichen Umgang mit den Gläubigern die Rückkehr zum Kapitalmarkt.

2. Regierungen entscheiden sich, so die Autoren, in manchen Fällen dagegen, die Inlandsschulden durch eine Geldentwertung „wegzuinflationieren“, und nehmen lieber

einen Zahlungsausfall in Kauf, da ihnen die Nachteile eines Inflationsregimes zu gravierend erscheinen (S. 184). Allerdings folgt auf einen Zahlungsausfall mit großer Wahrscheinlichkeit ein Inflationsschub (S. 207-208). Diese These ist im Hinblick auf die gegenwärtige Euro-Krise nicht uninteressant, wobei die Option einer Inflationierung aber de facto nicht besteht, solange die Geldpolitik des betreffenden Landes von der EZB gemacht wird.

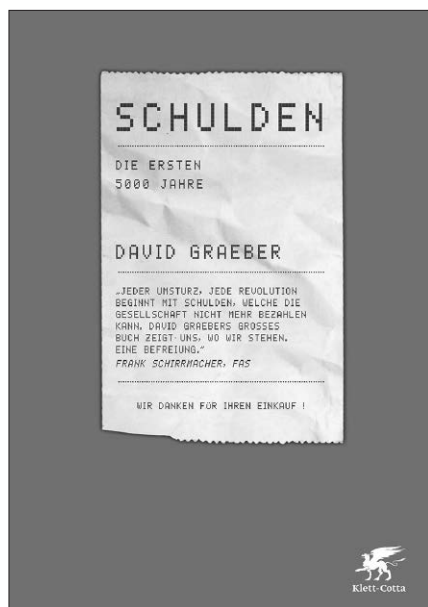
## David Graeber: Schulden. Die ersten 5000 Jahre

Rezensioniert von Stefan Wohlfarth

Die globale Finanzkrise von 2008 hat sich längst zu einer Schuldenkrise entwickelt. Nicht nur viele Länder in Europa, sondern gerade auch die Supermacht USA stehen vor einem immensen Schuldenberg. Aber auch privat können Leute im „reichsten Land der Welt“ oft ihre Kredite nicht mehr bezahlen. Das wirft natürlich Fragen über die Natur dieses omnipräsenten Begriffes auf. Was sind eigentlich „Schulden“?

Der an der University of London lehrende Anthropologe David Graeber beantwortet mit seinem Buch *Schulden: Die ersten 5000 Jahre* diese Frage auf eine umfassende und bereichernde Weise. Über zwölf Kapitel hinweg nimmt Graeber die Leser mit zu einem Streifzug durch die letzten 5000 Jahre zu verschiedensten Kulturen auf der ganzen Welt. In den ersten acht Kapiteln analysiert Graeber soziale, moralische und ökonomische Hintergründe von Schuld und Schulden, ehe er in den letzten vier Kapiteln chronologisch die Geschichte von Schulden beschreibt und Aspekte aus den ersten Kapiteln aufgreift.

Im ersten Kapitel nimmt Graeber die aktuelle Situation um die Schuldenkrise als Aufhänger. Die weitverbreitete Meinung, jeder müsse seine Schulden zurückzahlen, wird von ihm hinterfragt. Denn offensichtlich galt das nicht für die großen Banken, die 2008 mit drei Milliarden US-Dollar aus US-amerikanischen Steuergeldern freigekauft wurden. Auf der anderen Seite sitzen mehrere hundert US-Bürger im Gefängnis wegen fehlender Kreditrückzahlungen. Ge-



radezu absurd wirken aus diesem Blickwinkel auch die Forderungen an viele „Entwicklungsländer“, die einst von europäischen Ländern kolonisiert worden waren, nach Rückzahlung ihrer Staatsschulden. So scheint es kein Wunder, dass laut Graeber alle revolutionären Bewegungen in der Antike ein bestimmtes Programm hatten: „Streicht alle Schulden und verteilt das Land neu.“ (S. 14).

Im zweiten Kapitel entzaubert der Anthropologe eine von Ökonomen gerne erzählte Geschichte über die Entstehung des Geldes: „Es war einmal eine Zeit, da gab es Tauschhandel. Das war schwierig. Also erfanden die Menschen das Geld. Und nach dem Geld kamen Banken und Kredite.“ (S. 34). Tatsächlich gab es nie eine reine Tausch-

wirtschaft, sondern eine endlose Vielfalt von Wirtschaftssystemen. Der direkte Tausch von zwei Objekten kam gewöhnlich nur unter Fremden oder Feinden vor. Er war also für Leute vorbehalten, mit denen man keine weiteren Beziehungen hatte. Ansonsten gab es keinen Grund, eine unmittelbare Gegenleistung zu verlangen. Wenn es sich bei den Beteiligten um Nachbarn handelte, schuldete man sich eben einen Gefallen. „Schulden“ kamen also vor der Entstehung des Geldes.

Doch wie entsteht eigentlich Geld? Diese Frage beantwortet der Autor im dritten Kapitel anschaulich mit dem Beispiel der beiden Nachbarn aus dem vorherigen Kapitel. Wenn Joshua Henry seine Schuhe gibt und Henry ihm dafür ein schriftliches Versprechen für etwas mit demselben Wert gibt, dann entsteht daraus ein Schuldschein. Nehmen wir an, Joshua möchte jetzt etwas von einer dritten Person, so kann er den Schuldschein weiterreichen, solange die Person darauf vertraut, dass Henry, der eigentliche Schuldner, auch sein Versprechen hält. Der Schuldschein kann quasi endlos weiter zirkulieren, und so entsteht Geld. Verlangt irgendjemand von Henry, seinen Schuldschein einzulösen, wird der Schein zerrissen und das „Geld“ verschwindet. Henry könnte also niemals genügend Schuldscheine ausgeben um ein ganzes Dorf damit zu versorgen, es sei denn Henry wäre ein König mit immensem Reichtum. Dann wäre das Vertrauen in die Erfüllung der vielen Schuldscheine natürlich ungetrübt. So geschah es laut Graeber auch bei der Gründung der

Bank of England. Ein Zusammenschluss von Bankiers gab 1694 dem König von England einen Kredit, unter der Voraussetzung, dass sie im Gegenzug das Monopol für Banknoten bekämen. So stellten sie Schuldscheine für einen Teil des ausstehenden Kredites des Königs aus. Der Kredit wurde bis heute nie zurückbezahlt. Sonst „(...) wäre dies das Ende des britischen Währungssystems.“ (S. 55).

Geld sind also Schulden Anderer. Der Autor macht dies an einem seiner vielen etymologischen Beispiele deutlich. So gibt es in allen indoeuropäischen Sprachen eine Verbindung zwischen „Schuld“ und „Schulden“. Zum Beispiel ist das deutsche Wort „Geld“ dem englischen „guilt“ (Schuld im moralischen Sinn) sehr ähnlich (S. 65). Auch in Religionen und in der Philosophie ist Schuld ein großes Thema. Von einigen Anhängern der Theorie von Urschulden wird angenommen, dass jeder Mensch ursprüngliche Schulden der Gesellschaft gegenüber hat. Diese Schulden können dann auf Götter, die Vorfahren, die Gesellschaft und alles Mögliche projiziert werden.

Graeber zeigt den Lesern die tiefe Verflechtung der Religionen mit den Themen Geld, Markt und Schulden. Weitläufig bekannt ist wohl die Stelle im „Vater Unser“: „Vergib uns unsere Schuld, wie auch wir vergeben unseren Schuldigern.“ (S. 90). Anstatt dem Wort „Schuld“ wird in der ursprünglichen griechischen Version an dieser Stelle „Opheílèma“ benutzt, was so viel bedeutet wie „was geschuldet wird“ oder „finanzielle Schulden“. Die Präsenz des Themas in den Weltreligionen hatte damals sehr konkrete Bezüge zum Leben der Menschen. Überschuldung und die darauffolgende Enteignung hatte gravierende Auswirkungen, vor allem die Zerstörung der freien Bauernschaft oder die Zwangsrekrutierung zur Armee. Aber auch der Fakt, dass jedes Mal zwei rechtlich gleichgestellte Personen in eine hierarchische Beziehung abglitten, stellte einen Konflikt dar.

Die moralischen Grundlagen ökonomischer Beziehungen beschreibt Graeber in seinem fünften Kapitel genauer. Er beginnt mit dem Prinzip „jeder nach seinen Fähigkeiten, jeder nach seinen Bedürfnissen“ (S. 100). Dieses Prinzip nennt er, trotz der starken Konnotationen, Kommunismus. Als Form ökonomischer Beziehungen bildet Kommunismus für ihn die Basis aller Gesellschaften und macht sie überhaupt erst möglich. Beispiele seien, wenn man jemanden nach dem Weg fragt oder in Not hilft. In den Situationen

tut man einfach was man kann, ohne auf eine direkte Gegenleistung zu pochen. Das zweite Prinzip ist Tausch. Er impliziert Gleichheit. Bei einem Tausch sind jedoch nicht notwendigerweise beide Parteien auf ihren Vorteil bedacht. Beim Austausch von Geschenken zum Beispiel ist es eher andersherum. Für Graeber sind Menschen nämlich nicht nur auf den persönlichen Profit aus, sondern haben einen Sinn für Gleichheit und Ausgeglichenheit. Eine dritte Form besteht in der Hierarchie. Sie ist eine Beziehung zwischen mindestens zwei Beteiligten, bei der einer dem anderen überlegen ist. Sie ist somit das Gegenteil von Reziprozität. Zum Beispiel bezieht sie sich auf eine Königin und ihre Untertanen oder einen Vater und sein Kind.

In seinem Kapitel *Spiele mit Sex und Tod* erklärt der Autor sein Konzept von „sozialen Währungen“, die benutzt wurden, um soziale Beziehungen wie Ehen, Begräbnisse etc. zu organisieren. Wenn diese „humanen Ökonomien“ auf kommerzielle treffen, werden die ersteren unterwandert. Schon in Mesopotamien 3500 v. Chr. mussten verschuldete Männer ihre Frauen und Kinder abgeben oder in die Prostitution schicken, um ihre Schulden zu begleichen. Somit wurden Ehre und Kreditwürdigkeit eines Mannes ein und dieselbe Sache. Auch im alten Griechenland, um 500 v. Chr., wurden die Armen bei Schuldenkrisen „zusammen mit ihren Ehefrauen und Kindern von den Reichen versklavt.“ (S. 196). Die Ehre der Frauen wurde hier im Zuge der ökonomischen Veränderungen hauptsächlich über sexuelle Gesichtspunkte wie Jungfräulichkeit, Bescheidenheit und Verschleierung im öffentlichen Raum definiert. So wurden die Rechte der Frauen stark eingeschränkt und diejenigen, die sich nicht an die gesellschaftlichen Vorgaben hielten, als Prostituierte gescholten.

Im achten Kapitel zeigt Graeber den Übergang von Kredit- zu Metallgeld in Mesopotamien (3500-800 v. Chr.), Ägypten (2650-716 v. Chr.) und China (2200-771 v. Chr.). Über tausende Jahre gab es verschiedenste Kreditsysteme, die sich auch innerhalb der Regionen unterschieden. In allen drei Gebieten führten letztendlich bürokratische Lagerhäuser rund um die Märkte Geld ein, jedoch hatte es zunächst hauptsächlich die Funktion einer Verrechnungseinheit und wurde eher zwischen Fremden benutzt. Auch das kommerzielle Verleihen von Geld schien immer wieder vorzukommen und zu hoher Verschuldung in der Be-

völkerung geführt zu haben. Besonders in Mesopotamien, wo diese Praxis sehr ausgeprägt war, kam es zu sozialen Unruhen, so dass die staatlichen Führer regelmäßig Schuldenerlässe ausriefen. Aus dieser Zeit ist auch das erste Wort für Freiheit bekannt: *amargi*, was wörtlich übersetzt „zurück zur Mutter“ bedeutet.

Die im neunten Kapitel dargestellte Achsenzeit beginnt 600-500 v. Chr., als Münzen etwa gleichzeitig in Nordchina, Nordostindien und den Regionen um das Ägäische Meer auftauchen. 1000 Jahre lang breitete sich das Phänomen Münzgeld auf der Welt aus, bis es um 600 n. Chr. wieder verschwand und durch die alten Kreditsysteme ersetzt wurde. Besonders interessant ist, dass zu Beginn dieses Zeitalters auch viele verschiedene Philosophen (unter anderen Buddha, Konfuzius, Lao Tse und Pythagoras) lebten, die bis heute bedeutend sind (S. 236). Die daraus entstandenen Philosophien und Religionen waren eine Reaktion auf die Veränderungen in dieser Zeit. Denn in Indien, China und im Mittelmeerraum hatten sich große Imperien gebildet, deren Armeen mit Münzen bezahlt wurden. Diese konnten sie sofort an die jeweiligen Bauern geben, um sich zu versorgen. Was so praktisch klingt, hatte den „Militär-Münzgeld-Sklaverei-Komplex“ (S. 242) zufolge. Denn um das Heer zu finanzieren, brauchte es immer mehr Edelmetalle. Dafür wurde ständig expandiert und aus den eroberten Gebieten Sklaven genommen. Letzten Endes erreichten die Imperien aber die Grenzen ihrer Ausdehnung. Das römische Reich zerfiel, genauso wie das indische, lediglich China hatte in seiner Form noch weiterhin Bestand.

Zu Beginn des Mittelalters (600 n. Chr. - 1450 n. Chr.) fiel das ökonomische Leben vermehrt unter den Einfluss von religiösen Autoritäten. In ganz Eurasien kehrte man ansonsten zu virtuellem Kreditgeld zurück. Räuberischer Geldverleih wurde sowohl im Islam als auch im Christentum verboten. „(...) für die meisten Menschen bedeutete das Mittelalter zweifellos eine große Verbesserung gegenüber den Schrecken der Achsenzeit.“ (S. 265). Denn auch die Sklaverei wurde weitestgehend verboten. Während Europa zu dieser Zeit jedoch von einer intoleranten Kirche geprägt und gebremst wurde, entwickelte sich in der islamischen Welt der erste wirklich freie Markt. Während Adam Smith die Arbeitsteilung und den Handel als Ergebnis eines Strebens nach dem persönlichen Vorteil ansah, war es etwa

für den Perser Tusi nur eine Erweiterung der gegenseitigen Hilfe. Ein Großteil unserer heutigen Ideologie des freien Marktes entspringt also einem ganz anderen moralischen und gesellschaftlichen Kontext. Das ist einer dieser Fakten, bei denen Graeber die Vergangenheit mit der Gegenwart in bemerkenswerter Weise verbindet und so die Lesern zum Nachdenken anregt.

Im elften Kapitel beschreibt Graeber dann das Zeitalter der großen kapitalistischen Imperien von 1450-1971. Im Mittelpunkt steht hier die Kolonisation. Diese unterlag für Graeber einem Prinzip, das bis heute Bestand hat. Nämlich einer Beziehung zwischen einem verschuldeten, risikofreudigen Abenteurer und einem gierigen, kaltblütigen Finanzier. Diese Struktur erlaubt es, alle moralischen Überlegungen außer dem Profit auszublenden. Ein großer Teil der so erbeuteten Edelmetalle aus Amerika ging von Europa aus direkt nach China (S. 328). Dort gab es nach der Umstellung von Papier- auf Münzgeld eine konstante Nachfrage nach Gold und Silber. An diesem Handel bereicherten sich vor allem italienische, niederländische und deutsche Bankiers. Die einfachen Leute verarmten jedoch, da Steuern in Münzen gefordert wurden, die nur knapp vorhanden waren. Gleichzeitig legitimierte die katholische Kirche den Geldverleih mit fünf Prozent Zinsen. So entwickelte sich in Europa aus der Kreditwirtschaft, die die Leute untereinander pflegten, eine Zinswirtschaft. Das alte Kreditsystem wurde durch die neue Möglichkeit, die Schulden per Gericht einzufordern, kriminalisiert. Die Anzeigen häuften sich und die Leute vertrauten mehr und mehr auf die unpersönlichen Münzen. Der plötzliche Zugang zu Gerichten und damit zur Staatsgewalt hatte das Vertrauen untergraben. Doch auch Münzen blieben kein dauerhaftes Zahlungsmittel. Als der Wert des Silbers den der Münzen in England überstieg musste eine Alternative her. Die Konsequenz aus diesem Dilemma war die Einführung der Bank of England 1694. Diese gab Schuldscheine des Königs heraus, die auch als Steuern akzeptiert wurden. Somit begannen Banken Geld aus Papier herzustellen. Diese Zeit sieht Graeber als den Beginn des Kapitalismus.

Den Kapitalismus beschreibt er als System, das endloses Wachstum verlangt und den Anspruch, alles um sich herum als potenzielle Quelle von Profit zu sehen, normal werden lässt. Dazu gab es für ihn immer eine große Affinität zwischen Lohnarbeit und Sklaverei.

„Löst euch von der Vorstellung, etwas verdient zu haben, von der Vorstellung, etwas zu verdienen, und ihr werdet denken lernen.“ (S. 379). Mit diesem Satz von Ursula K. Le Guin leitet Graeber sein letztes Kapitel ein. Während die Schulden in den USA 1971, durch die Kriege in Indochina, in die Höhe schossen, entschied die Regierung um Präsident Nixon, den Dollar vom Gold abzukoppeln. Der Dollar kann seitdem nicht mehr gegen Gold getauscht werden. Damit stieg der Goldpreis dramatisch an, während der Dollar an Wert verlor. Seitdem ist für Graeber der Dollar hauptsächlich durch die militärische Macht der USA gestützt. Derweil werden die Dollars, vereinfacht gesagt, von der privaten „Federal Reserve“ erschaffen (S. 383). Diese verleiht das Geld, durch den Kauf von US-Staatsanleihen, an den Staat. Die Staatsanleihen werden dann offiziell in US-Dollar umgewandelt und an andere Banken verliehen. Das Prinzip bleibt also ähnlich wie bei der Bank of England. Der Staat leiht sich Geld, und aufgrund des Versprechens, es zurückzuzahlen, gibt die Notenbank dann Schuldscheine oder Dollars heraus. Doch seit der Abkopplung vom Goldstandard ist das Versprechen eben nur „etwas“ zurückzuzahlen. Seit 1971 gab es somit eine Reihe von Veränderungen in den USA: Die Beschränkungen von Zinsen wurden aufgehoben; steigende Inflation des Dollars; während die Produktivität stetig stieg, stagnieren seitdem die Löhne etc. Überall auf der Welt arbeiten Leute immer noch in Knechtschaft, um zu überleben. Dabei sind viele bereit, alles Mögliche zu tun. Das Bild vom verschuldeten Krieger in der Kolonisation ist von höchster Aktualität. Für Graeber ist es wichtig, dass wir uns wieder als historische Akteure sehen, die etwas verändern können. Und erst auf der letzten Seite kommt er mit einem konkreten Vorschlag: Alle Schulden löschen und die Dinge neu ordnen. Seine Schulden zu bezahlen sei nicht die Essenz der Moral. Denn „Niemand hat das Recht, uns zu sagen, was wir wirklich wert sind.“ (S. 410). („What we truly owe“ im englischen Original.)

Diese letzte Forderung ist natürlich radikal, doch scheint sie nach der Lektüre dieses Buches nicht mehr ganz so utopisch. Denn Graeber zeigt in Zeiten der proklamierten Alternativlosigkeit, mit einem Blick zurück, wie viele verschiedene Alternativen es über die Jahrtausende bereits gab. Mit seiner anthropologischen Sichtweise bereichert er so auch die Ökonomie. Der historische Blick-

winkel hat die Wirtschaftswelt auch schon in Tomáš Sedláčeks 2009 zunächst auf tschechisch erschienenem Buch *Die Ökonomie von Gut und Böse* begeistert. In beiden Büchern wird die Wirtschaftswissenschaft aus ihrem selbstkonstruierten mathematischen Luftschloss geholt, indem gezeigt wird, dass sich hinter dieser wertfreien Maske immer eine Moral versteckt. Das ist auch David Graeber sehr gut gelungen, indem er dem Kern der Wirtschaft, nämlich dem Geld, auf den Grund geht und dabei nicht bei den ersten Münzen anfängt, sondern auch fragt, was davor war und was hinter der Idee steckt.

Dennoch bleibt seine Beschreibung ein bisschen zu einseitig, um das Potenzial, das in der genialen Erfindung des Geldes steckt, angemessen zu würdigen. Der steigende Zulauf bei den alternativen Banken, die Gemeinwohl-Ökonomie-Bewegung und nicht zuletzt die jüngste Entscheidung der „Occupy Wall Street“-Gruppe, eine Bank zu gründen, zeigen, dass eine Synthese aus dem rationalen Geld und moralisch wertenden Entscheidungen möglich ist. Geld kann also auch als ein soziales Gestaltungsmittel verstanden werden. Es kommt darauf an, wie man es benutzt.

So hätten sich einige Leser zum Abschluss des Buches sicherlich mehr konkrete Vorschläge gewünscht. Graeber bietet mit dem Buch in erster Linie ein Verständnis über Schulden, das den Horizont abseits der Diktate der Märkte erweitert. Welche konkreten Veränderungen, welche Lösungen für heutige Probleme es geben soll, kann erst auf der Basis dieses Verständnisses entschieden werden. Graeber legt das in die Hände von uns allen. So schuf er mit dem Buch eines der einflussreichsten Bücher für die weltweite Occupy-Bewegung. In Freiburg im Breisgau wurde sogar ein Theaterstück nach dem Buch inszeniert. Graeber hat mit seinem Werk anscheinend tatsächlich den berühmten Nerv der Zeit getroffen.

*David Graeber (2012): Schulden. Die ersten 5000 Jahre. Stuttgart: Klett-Cotta Verlag. 410 Seiten. ISBN 978-3-608-94767-0. Preis: 26,95€. Broschierte Ausgabe erscheint im Dezember 2013. Englisch Original 2011: Debt. The First 5000 Years. New York: Melville House.*

