

# Föderalismusreform II: „Schuldenbremse“, neokeynesianischer Glaube an die Steuerbarkeit der Wirtschaft und das altbekannte Instrument der Politikverflechtung

*Roland Sturm*



Roland Sturm

## **Zusammenfassung**

Die Ergebnisse der Föderalismusreform II sind in der deutschen Öffentlichkeit weitgehend unbekannt. Ihr Hauptziel ist es, neue Staatsverschuldung zu verhindern, nicht aber die bestehende Staatsverschuldung abzubauen. Ob die Reform das Zwischenziel Konsolidierung der Haushalte des Bundes bis 2016 und der Länder bis 2020 erreicht, ist angesichts der Finanzkrise fraglich. Die Reform überfrachtet das Grundgesetz mit komplexen Ausführungsbestimmungen und setzt auf bisher wenig erfolgreiche politische Steuerungsinstrumente, wie die Politikverflechtung oder die nationalstaatliche Konjunkturpolitik in Zeiten der Globalisierung.

## 1. Zur Vorgeschichte

Die Föderalismusreform II (2009) sollte Aufgaben erledigen, die die Föderalismusreform I (2006) nicht bewältigen konnte. In erster Linie waren dies Fragen der Finanzverfassung, auch wenn eine andere große Frage der deutschen Föderalismusreformer, die Länderneugliederung, ausgerechnet von einem der Vorsitzenden<sup>1</sup> der „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“, dem Fraktionsvorsitzenden der SPD im Deutschen Bundestag, Peter Struck, ebenfalls als besonders dringlich bezeichnet wurde: „16 Bundesländer, wie wir sie jetzt haben“, so Struck im Deutschen Bundestag, „wird es in zehn oder 15 Jahren nicht mehr geben können“.<sup>2</sup>

Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen haben in zweierlei Hinsicht besondere Ausprägungen, zum einen als „Mischfinanzierung“, d.h. als eine gemeinsame Aufgabenfinanzierung von Bund und Ländern, und zum anderen in Form des horizontalen und des vertikalen Bund-Länder-Finanzausgleichs. „Mischfinanzierungen“ wurden von den Föderalismusreformern deshalb als problematisch angesehen, weil der Bund so in der Lage war, die Länder an einem „goldenen Zügel“ finanzieller Angebote zu führen. Die Föderalismusreform I beendete bis 2019 deshalb die Möglichkeit der Mitfinanzierung des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und im Rahmen der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse von Gemeinden sowie für die soziale

Mischfinanzierung

Bund-Länder-  
Finanzausgleich

Gemeinde-  
angelegenheiten  
sind Ländersache

Wohnraumförderung. Grundsätzlicher noch legte Artikel 104b GG fest, dass der Bund den Ländern nur noch, „soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbezugnis verleiht“, den Ländern Finanzhilfen gewähren darf, die im übrigen zu befristen sind und degressiv ausgestaltet werden müssen. Dem Bund wurde zusätzlich auch der Durchgriff auf die Gemeinden explizit verwehrt. Gemeindeangelegenheiten sind Ländersache. Das GG bestimmt in den Artikeln 84,1 und 85,1: „Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“

Maßstäbengesetz

Der Bund-Länder-Finanzausgleich war 2005 nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts neu geregelt worden. In seiner heutigen Form läuft er 2019 aus. Gerade in der noch verhältnismäßig langen Laufzeit der geltenden Regelung wurde eine große Chance für eine Reform heute gesehen. Die Politik, so die Annahme, könnte, ohne selbst betroffen zu sein (bis 2019 ist auch mit neuem politischem Personal zu rechnen), Partikularinteressen hintanstellen und für die Zukunft eine große Lösung suchen, die auch der früheren Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach einer transparenteren Regelung (einem sogenannten Maßstäbengesetz<sup>3</sup>) entsprechen würde. Der Logik des politischen Wettbewerbs entspricht ein solches Denken allerdings nicht. Für heute im Amt befindliche Politiker stellt sich die Frage, weshalb sie sich bei heute schon kontroversen Themen in Konflikte begeben und nach Lösungen suchen sollen, wenn sie erkennbar selbst davon nicht profitieren. Es erstaunt deshalb nicht, dass mit Verweis auf 2019 das für die Finanzbeziehungen im deutschen Föderalismus zentrale Thema des Bund-Länder-Finanzausgleichs aus den Beratungsthemen herausgenommen wurde.

## 2. Die „Wiederbelebung“ der Mischfinanzierung im überwunden geglaubten alten Geiste

Von der Föderalismusreform II war zu erwarten, dass sie neue und weitergehende Entscheidungen zur Reform der Mischfinanzierungen ermöglicht. Das Gegenteil war der Fall. Das Thema „Mischfinanzierungen“ wurde von der Bund-Länder-Kommission beiseite gelegt. Und alle politischen Parteien schienen sich einig, dass das GG so ernst nun auch wieder nicht genommen werden sollte. Es gibt, so scheint es, etwas Wichtigeres, nämlich den politischen Willen, der gerade die Tagespolitik beherrscht. Paradigmatisch ist im Vorfeld der Föderalismusreform II hierfür die Finanzierung von Kindertagesstätten und Kindergärten. Schon das Bundesgesetz, das mit Zustimmung der Länder den Gemeinden Aufgaben übertrug, verträgt sich schwerlich mit Artikel 84,1. Noch problematischer ist die Dauerfinanzierung von Plätzen in solchen Einrichtungen gemeinsam von Bund und Ländern. Der Bund richtete ein Sondervermögen für Kinderbetreuung ein, um nicht in die Haushaltsautonomie der Länder einzugreifen. Aus diesem Sondervermögen können Länder Investitionszuschüsse beantragen. Die Länder können diese Gelder an Kommunen geben. Das Hauptproblem war aber die Mitfinanzierung der Betriebskosten durch den Bund. Um eine Kollision mit Art. 104b zu vermeiden, der ja dem Bund nicht erlaubt genuine Landesaufgaben

mitzufinanzieren, erhalten die Länder vom Bund nun sogenannte „bedarfsbezogene Umsatzsteueranteile“, die der Bund de jure zur freien Verwendung den Ländern zusätzlich zu ihren Anteilen aus dem vertikalen Finanzausgleich überweist. Um freie Verwendung aber auszuschließen, wurde eine Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung getroffen, die wegen ihres verfassungswidrigen Charakters zwar nicht einklagbar ist, aber von allen Beteiligten beachtet werden soll.

bedarfsbezogene  
Umsatzsteueranteile

Fritz W. Scharpf, der als einer der Sachverständigen aus der Wissenschaft an den Beratungen der Föderalismusreform I beteiligt war, kommentierte diesen Sachverhalt so: „Die Möglichkeit, dass der Bund ohne sachliche Beschränkung den einzelnen Ländern zusätzliche Festbeträge aus der Umsatzsteuer zuweisen könnte, um damit vom Bund definierte Landesaufgaben zu finanzieren, wäre in der damaligen Diskussion als absurd verworfen worden. Wenn diese Lösungen nun durch die Verfassungspraxis legitimiert werden, dann haben alle in der Föderalismusreform beschlossenen Beschränkungen der Mischfinanzierung ihren Zweck verfehlt. Der Bund kann, wenn er nur die Zustimmung der Länder findet, künftig beliebige Aufgaben der Länder finanziell unterstützen.“<sup>4</sup>

Die Föderalismusreform II setzte zusätzlich mit Hilfe einer Erweiterung des Artikels 104b GG die Einschränkungen für Finanzhilfen des Bundes außer Kraft. Ziel dieser Neuformulierung war die nachträgliche Rechtfertigung der Eingriffe des Bundes im Zusammenhang mit der Finanzkrise (Konjunkturprogramme). Abweichend von dem Verbot, dass der Bund bei genuinen Länderangelegenheiten nicht mitfinanzieren darf, heißt es nun der Bund kann „im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren.“ Auf Dauer wird es wohl darauf ankommen, wie der Begriff „erheblich“ zu interpretieren ist. Reichen dafür schon Massenentlassungen mit der Folge wegbrechender Steuereinnahmen?

Die Föderalismusreform II setzt die Einschränkungen für Finanzhilfen des Bundes außer Kraft

### 3. Die „Schuldenbremse“

Kern der Föderalismusreform II ist das Einfügen einer „Schuldenbremse“ in das GG. Pate standen für diese Idee die Schweizer Schuldenbremse, für deren Wirksamkeit zum Zeit der Verabschiedung der Föderalismusreform II allerdings noch keine ausreichende empirische Evidenz vorlag<sup>5</sup>, sowie die Defizitkontrolle der Europäischen Union im Hinblick auf das Maastricht-Kriterium einer jährlichen Neuverschuldung von maximal drei Prozent des BIP. Erstaunlich wenig setzte sich der Gesetzgeber mit erfolgreichen Bemühungen der Begrenzung der Neuverschuldung in den USA, Kanada oder dem Vereinigten Königreich auseinander.<sup>6</sup> Schon die Tatsache, dass in allen Ländern der Welt, ob föderal oder nicht, der Ausgleich des Haushalts das gleiche Problem ist, macht deutlich, dass die „Schuldenbremse“ mit einer Föderalismusreform nichts zu tun hat. Das einzig „föderale“ an der deutschen oder schweizerischen Schuldenbremse ist, dass sie nur wirken kann, wenn alle Haushalte miteinbezogen werden. Dies sind aber

im übrigen nicht nur der Bundeshaushalt und die Länderhaushalte, sondern auch die Etats der Gemeinden und Gemeindeverbände und der Sozialversicherungen.

Wozu braucht man eine „Schuldenbremse“? Diese Frage stellt sich in der Tat. Die Entscheidung, einen Haushalt durch Schulden zu finanzieren, wird von der Politik getroffen. Schulden lassen sich durch weniger Ausgaben und/ oder höhere Einnahmen vermeiden. Dafür bedarf es keiner Grundgesetzänderung. Wer eine Schuldenbremse einführt, leistet einen politischen Offenbarungseid. Er gesteht ein, dass er ohne einen Mechanismus von außen, der ihn zum Wohlverhalten zwingt, unfähig ist, solide Haushaltspolitik zu betreiben. Dass die Politik hiermit ein Problem hat, ist nicht nur ein deutsches Phänomen, denn der Wunsch nach Wiederwahl verbunden mit einer gewissen Zögerlichkeit, unpopuläre Entscheidungen zu treffen bzw. auf „Wahlgeschenke“ zu verzichten, ist rationales Element des Denkens und Handelns aller Amtsinhaber. Damit ist aber auch schon das Dilemma jeglicher Reform benannt. Die Politik strebt mit einer „Schuldenbremse“ nach einer Fremdbindung, die aber gleichzeitig flexibel genug sein soll, um diese Fremdbindung für politische Strategien nicht zu eng werden zu lassen und die Politik völlig zu entmachten.

Wer eine  
Schuldenbremse  
einführt, leistet  
einen politischen  
Offenbarungseid

Die bisherigen Vorkehrungen des Art. 115 GG erwiesen sich im Hinblick auf die Fremdbindung politischen Handelns als zu dehnbar. Die Höchstgrenzen für Verschuldung in wirtschaftlichen Normalzeiten setzte „die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen“. Der Investitionsbegriff blieb aber unscharf und wurde wiederholt vom Bundesverfassungsgericht gerügt. Eine klare Höchstgrenze für die jährliche Neuverschuldung setzte er nicht. Hinzu kommt, dass der Finanzminister jederzeit eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ feststellen konnte, was ihn selbst noch von der vagen Höchstgrenze der veranschlagten Investitionen entband. Besonders kurios wurde das Berufen auf eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ seit den 1980er Jahren. Politik und die herrschende Meinung der Volkswirtschaft hatten sich vom Keynesianismus abgewandt, der die Quelle dieser Formulierung im GG ist. Mit Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sind von der Politik nicht mehr verantwortbare Entwicklungen der Arbeitslosigkeit, der Inflation, des Wachstums oder des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts gemeint. Die Definitionsmacht blieb der Politik nach dem Ende ihrer keynesianischen Überzeugungen. Sie dachte aber nicht (mehr) daran, bei der Feststellung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts mit antizyklischer Konjunkturpolitik zu reagieren. Vielmehr wurde die Formel von der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ zum bequemen Vorwand für mehr Staatsverschuldung.

Höchstgrenzen für  
Verschuldung

Erst die Anwendung des Maastricht Kriteriums (3% des BIP-Grenze der Nettoneuverschuldung) durch die EU-Kommission führte der deutschen Politik vor Augen, dass sie die Kluft zwischen ihren angebotsorientierten Reden (einschließlich der Forderung nach ausgeglichenen Haushalten) und ihrer Ausgabefreude in eine schwierige Lage bringen konnte. Ein Ausweg war die Aufweichung des 3%-Kriteriums, was 2005 durch eine Allianz der großen EU-Staaten gelang. Dennoch blieb das Thema auf der Tagesordnung und kam auf die Agenda der Föderalismusreform. Die Föderalismusreform I regelte die Schadensbeteiligung bei von der EU verhängten Strafzahlungen beim Über-

Maastricht Kriterium

schreiten der jährlichen Defizitgrenze durch Bund und Länder (Artikel 109, 5). Die Föderalismusreform II sollte dafür sorgen, dass ein solcher Schaden gar nicht erst eintritt. Das Ende der Neuverschuldungspolitik soll für den Bund 2016 kommen, für die Länder 2020. Das heikle Jahr 2019 (Mischfinanzierungen, Länderfinanzausgleich und Solidarität II mit Finanzhilfen für ostdeutsche Länder laufen aus) liegt dazwischen. Hinzu kommt, dass die „Schuldenbremse“ beschlossen wurde zu einem Zeitpunkt, als die Neuverschuldung wegen der Bankenkrise alle für vorstellbar gehaltenen Grenzen sprengte. Man kann sich nun rechnerisch zwar zwei Haushalte vorstellen: den einen, den die Politik mit der Schuldenbremse in Ordnung bringt, und den anderen (potenziell größeren) der finanziell auf absehbare Zeit (abhängig von dem Verlauf der Finanzkrise) nicht beherrschbar ist. Aber in der Realität gibt es nur eine Verantwortung von Bund und Ländern für beide. Dies stellt die politisch gesetzten Daten für den Zeitpunkt der Nullverschuldung in Frage.

Hinzu kommt, dass der Fokus auf die jährliche Neuverschuldung den Blick verstellt auf die rasch anwachsende Gesamtverschuldung, die ein weiteres Maastricht-Kriterium, nämlich die Höchstgrenze für die Gesamtverschuldung von 60% des BIP, längst deutlich überschritten hat. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Finanzkrise die anderen EU-Staaten ja auch trifft und dass einige dieser Länder die 60%-Marke schon vor der Finanzkrise ohne große Probleme ignoriert hätten. Das löst aber nicht das Problem, dass Schulden Zinsen nach sich ziehen, die den jährlichen Haushalt von Bund und Ländern belasten und den politischen Handlungsspielraum bereits heute deutlich einschränken. Dies ist noch mehr der Fall, will man auf Neuverschuldung tatsächlich verzichten.

Höchstgrenze  
für die Gesamt-  
verschuldung von  
60% des BIP

#### 4. Die Mechanik der „Schuldenbremse“

Die Mechanik der „Schuldenbremse“, so wie sie ins GG geschrieben wurde, ist aus mehreren Gründen bemerkenswert. Zum einen wegen der verfassungsrechtlich zweifelhaften Idee, den Länderhaushalten und damit dem Landesgesetzgeber durch eine bundesgesetzliche Regelung Grenzen zu setzen. Zu erwarten wäre eigentlich gewesen, dass die Landtage für ihre Landesverfassungen die Vorschrift eines ohne Kreditaufnahme ausgeglichenen Haushalts beschließen. Andere föderale Staaten, wie die USA oder Kanada, verfahren genau so. Die Länder sind schließlich keine Einrichtungen des Bundes. Und Art. 109,1 GG soll auch nach der Föderalismusreform II weiter gelten. Er lautet: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.“

Zum zweiten überrascht die Wiederbelebung des Keynesianismus samt dem Anspruch, Konjunkturzyklen beherrschen zu können, eine Idee, die schon einmal aufgegeben wurde, als die Tatsache, dass nationale Volkswirtschaften angesichts der Globalisierung eine Fiktion sind, noch weit weniger Allgemeingut war und der Europäische Binnenmarkt sowie der Euro noch in weiter Ferne lagen. Der neue Glaube an die Volkswirtschaftslehre, die ihre Präzision und ihre Prognosekraft in der Finanzkrise nicht gerade überzeugend bewiesen hat,

scheint auch durch viele Details der Regelung, wie im einzelnen noch darzulegen sein wird.

*Tabelle:* Die Mechanik der „Schuldenbremse“<sup>7</sup>

	Bund	Länder
Nullverschuldung	bei einer Verschuldung von 0,35% des BIP bereits erreicht	Nullverschuldung heißt Nullverschuldung
Nullverschuldung ab:	2016	2020
Ausnahmen	bei Nachtragshaushalten wegen Abweichungen im Vollzug des Haushalts weiterer Spielraum von 3% der veranschlagten Steuereinnahmen	keine
Konjunkturkomponente	erlaubt Verschuldung von 1,5% des BIP	keine
Übergangsregeln	keine	Konsolidierungshilfen für Bremen, Saarland, Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Insgesamt 800 Mio. Euro. finanziert aus Umsatzsteueranteilen von Bund und Ländern
Sanktionen vor 2020	noch zu regeln	noch zu regeln. Für die Empfänger der Konsolidierungshilfen: Verwarnung. Zurückhalten von einem Drittel der jährlichen Zahlung bzw. Rückzahlung der erhaltenen zwei Drittel.
Sanktionen nach 2016 bzw. 2020	Sanierungsverfahren über fünf Jahre durch Vereinbarung mit dem Stabilitätsrat. Halbjährliche Berichtspflicht. Bei Fehlverhalten Aufforderung zur Besserung. Nach einem Jahr erneute Aufforderung. Neues Sanierungsprogramm etc.	Sanierungsverfahren über fünf Jahre durch Vereinbarung mit dem Stabilitätsrat. Halbjährliche Berichtspflicht. Bei Fehlverhalten Aufforderung zur Besserung. Nach einem Jahr erneute Aufforderung. Neues Sanierungsprogramm etc.

#### 4.1. Die Übergangsperiode bis 2016 bzw. 2020

Wie hat man sich das Wirken der Schuldenbremse konkret vorzustellen? Hier ist zu unterscheiden zwischen der Übergangsperiode für den Bund bis 2016 und für die Länder bis 2020 und der Zeit danach. In der Übergangsphase gilt für die Länder, dass sie im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 frei entscheiden, welchen konkreten Pfad sie zum Abbau ihrer jährlichen Finanzierungsdefizite wählen. Allerdings müssen alle Länder im Haushaltsjahr 2020 einen ausgeglichenen Haushalt ohne Kreditfinanzierung vorlegen. Für die Länder Bremen (300 Mio. Euro jährlich), das Saarland (260 Mio.), Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein (je 80 Mio.) sind sogenannte Konsolidierungshilfen vorgesehen, die sich für den Zeitraum 2011 bis 2019 jährlich auf insgesamt 800 Mio. Euro belaufen. Die Konsolidierungshilfen werden je zur Hälfte vom Bund und den Ländern (aus ihrem Umsatzsteueranteil) getragen. Voraussetzung für die Gewährung der Konsolidierungshilfe und damit der Solidarität

alle Länder müssen im Haushaltsjahr 2020 einen ausgeglichenen Haushalt ohne Kreditfinanzierung vorlegen

Konsolidierungshilfen

der Geberländer und des Bundes ist, dass die Empfängerländer tatsächlich bis 2020 ihre jährliche Neuverschuldung auf Null bringen. Hinzu kommt, dass das GG die gleichzeitige Gewährung der Konsolidierungshilfen und von Sanierungshilfen im Wege der Bundesergänzungszuweisungen an Länder in einer extremen Haushaltsnotlage ausschließt. Dies ist ein Wink mit dem Zaunpfahl an die Adresse der Länder Bremen und Saarland, die damit implizit aufgefordert werden, ihre Klage vor dem Bundesverfassungsgericht auf Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage für erledigt zu erklären.

Überwacht wird das Wohlverhalten der Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, durch den Stabilitätsrat (zu dieser neuen Einrichtung später mehr). Seiner Überwachungstätigkeit liegt ein einfacher Rechenmechanismus zugrunde. Es werden jährliche Obergrenzen für den Defizitabbau festgelegt. 2011 bis 2020 sind zehn Haushaltsjahre. Die Obergrenze für 2011 errechnet sich, indem das Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 um ein Zehntel verringert wird. Für die Folgejahre errechnet sich die jährliche Obergrenze, indem die Obergrenze des Vorjahres jeweils um ein Zehntel verringert wird. Allerdings kann der Stabilitätsrat, ohne das letztendliche Ziel der Nullverschuldung 2020 aufzugeben, in begründeten Fällen eine Überschreitung der Obergrenzen erlauben. Die Auszahlung der Jahresbeträge der Konsolidierungshilfen erfolgt durch das Bundesfinanzministerium in Höhe von zwei Dritteln zum 1. Juli des laufenden Jahres. Der Stabilitätsrat entscheidet, ob die Voraussetzungen für die Auszahlung der Gesamtsumme gegeben sind. Die Auszahlung des restlichen Drittels erfolgt zum 1. Juli des Folgejahres. Werden die Voraussetzungen nicht erfüllt, sind auch die bereits ausbezahlten zwei Drittel zurückzuzahlen. Verfehlt ein Land sein Konsolidierungsziel in einem Jahr, verliert es den Anspruch auf Konsolidierungshilfe für dieses Jahr und wird vom Stabilitätsrat verwarnet. Falls dieses Land in einem späteren Jahr die Regeln wieder einhält, erhält es entsprechende Zahlungen. Hilfszahlungen für vergangene Jahre, auf die kein Anspruch bestand, werden nicht nachgeholt.

Stabilitätsrat

Für den Bund gilt in der Übergangsphase, dass er frei in deren Gestaltung ist, aber bis 2016 das Ziel einer jährlichen Nettoneuverschuldung von höchstens 0,35% des BIP erreichen muss. Die Übergangsperiode, die also nach drei Regelsystemen abläuft: Bund, Länder ohne Konsolidierungshilfen und Länder mit Konsolidierungshilfen, wirft einige Fragen auf. Es steht noch aus zu klären, mit welchen Sanktionen Bund und Länder ohne Konsolidierungshilfen zu rechnen haben, wenn sie das gesteckte Ziel nach der Übergangsperiode nicht erreichen, und wer diese verhängen soll. Hinzu kommt, es lässt sich nach den bisherigen Erfahrungen mit dem Umgang der Parteien sowohl mit Urteilen des Bundesverfassungsgerichts (v.a. zum Länderfinanzausgleich) als auch mit dem GG, schwerlich ausschließen, dass übergeordnete Gesichtspunkte gefunden werden, die den ganzen schönen Plan eines geordneten Übergangs zunichte machen. Die Idee der Regulierung von Politik durch die Politik, um die Politik zu binden, auch wenn diese sich eventuell nicht binden lassen möchte, hat noch nie funktioniert. Weitere Fragen drängen sich auf, wie, was passiert, wenn nicht alle Länder die Zielmarke 2020 erreichen? Wird diese um ein Jahr, um zwei Jahre etc. verschoben? Das scheint nicht unwahrscheinlich, denn für die nach 2020 geltende Schuldenbremse ist eine solche Verlängerung des Sanierungszeitraums

jährliche Netto-  
neuverschuldung  
von höchstens  
0,35% des BIP

bereits als Möglichkeit vorgesehen, und sie ist auch aus Gründen der politischen Kompromissfindung naheliegend.

#### 4.2. Die „Schuldenbremse“ in Aktion

Nach 2020 gilt ein Verschuldungsverbot der Länder. Der Bund darf sich jährlich um höchstens 0,35% des BIP verschulden. Überwacht wird die haushaltspolitische Solidität durch einen neu zu schaffenden bei der Bundesregierung angesiedelten Stabilitätsrat. Diesem gehören an der Bundesminister der Finanzen, die für die Finanzen zuständigen Minister der Länder und der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie. Den Vorsitz im Stabilitätsrat führen gemeinsam der Bundesminister der Finanzen und der Vorsitzende der Länderfinanzministerkonferenz. Der Stabilitätsrat tritt mindestens zweimal jährlich zusammen. Die Beschlüsse des Stabilitätsrats werden mit der Stimme des Bundes und der Mehrheit von zwei Dritteln der Länder gefasst. Bei Entscheidungen, die ein bestimmtes Land betreffen, ist dieses nicht stimmberechtigt. Bei Entscheidungen, die den Bund betreffen, genügt die Mehrheit von zwei Dritteln aller stimmberechtigten Mitglieder. Mit dem Stabilitätsrat wurde ein neues und, man kann erwarten, wichtiges Element der Politikverflechtung in das GG eingefügt. Die Fantasie der Reformen war hier entschieden rückwärts gewandt, obwohl doch die Föderalismusreform I sich als eines ihrer wichtigsten Ziele den Abbau der Politikverflechtung gesetzt hatte.

Stabilitätsrat

Der Stabilitätsrat ist aber auch deshalb eine rückwärts gewandte Einrichtung, weil er den Anschein erweckt, er könne volkswirtschaftliche Aktivitäten politisch bewerten und „objektiv“ entsprechend die Haushaltspolitik regeln. Er berät jährlich über die Haushaltslage des Bundes und jedes einzelnen Landes. Grundlage der Beratungen ist ein Bericht der jeweiligen Gebietskörperschaft, der die Darstellung bestimmter Kennziffern (welche ist noch offen) zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, die Einhaltung der Verschuldungsregel und eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung enthalten soll. „Geeignete“ Kennziffern werden vom Stabilitätsrat festgelegt. Woher, diese Frage drängt sich auf, kommt der Optimismus im Umgang mit volkswirtschaftlichen Prognosen, wenn eine lange Erfahrung mit fehlerhaften Steuerschätzungen, Irrtümern des Sachverständigenrats und politisch manipulierten Wirtschaftsprognosen besteht? Und wer entscheidet dann tatsächlich? Eine Handvoll Volkswirte, die die Ministerien beraten und gerade der letztgültigen volkswirtschaftlichen Mehrheitsposition folgen? (Seit der Finanzkrise darf man an der Gleichsetzung von Mehrheit und Wahrheit in diesem Zusammenhang zweifeln.)

Kennziffern

Der Stabilitätsrat soll aber noch mehr tun. Er beschließt allgemein geltende Schwellenwerte für die einzelnen von ihm festgelegten Kennziffern, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen. Angesichts der hohen Hürde für Beschlüsse des Stabilitätsrat ist hier allerdings gerade keine strenge Linie zu erwarten, eher der kleinste und damit politisch weniger schwierig durchzusetzende gemeinsame Nenner. Stellt der Stabilitätsrat eine drohende Haushaltsnotlage fest, vereinbart er mit dem Bund oder Land ein Sanierungsprogramm. Das Sanierungsprogramm erstreckt sich grundsätzlich über einen

Schwellenwerte

Zeitraum von fünf Jahren (kürzere Zeiträume sind möglich). Das Sanierungsprogramm enthält Vorgaben über die angestrebten Abbauschritte der jährlichen Nettokreditaufnahme und die geeigneten Sanierungsmaßnahmen. Geeignet heißt in diesem Zusammenhang, Sanierungsmaßnahmen, die alleine aus der betroffenen Gebietskörperschaft kommen. Diese berichtet dem Stabilitätsrat halbjährlich.

Sanierungsprogramm

Misslingt die Sanierung sucht der Stabilitätsrat im Einvernehmen mit der betroffenen Gebietskörperschaft nach neuen Wegen. Legt der Bund oder das Land ungeeignete oder unzureichende Vorschläge für Sanierungsmaßnahmen vor oder setzt die Gebietskörperschaft die vereinbarten Maßnahmen nur unzureichend um, beschließt der Stabilitätsrat eine Aufforderung zur verstärkten Haushaltssanierung. Spätestens ein Jahr nach dieser Aufforderung prüft der Stabilitätsrat, ob die nötigen Maßnahmen zur Haushaltssanierung ergriffen wurden. Ist dies nicht der Fall ergeht eine neue Aufforderung. Erweist sich das Sanierungsprogramm als unzureichend, wird ein neues aufgelegt. Der Stabilitätsrat hat also bei Nichtbeachten der Budgetdisziplin lediglich das Mittel der Aufforderung, analog zum „Blauen Brief“, den die EU-Kommission den Mitgliedstaaten zukommen lässt, die das 3%-Maastricht-Kriterium nicht einhalten. Anders als die EU-Kommission kann der Stabilitätsrat aber keine Geldstrafen verhängen. Wie wirksam eine „Aufforderung“ sein wird, bleibt abzuwarten. Parteipolitik und Wahlkämpfe wird auch der Stabilitätsrat nicht in den Hintergrund drängen können. Geldstrafen hätten wohl angesichts der Hürden für eine Entscheidung im Stabilitätsrat ohnehin keine Chance akzeptiert zu werden.

Der Stabilitätsrat hat lediglich das Mittel der Aufforderung

## 5. Die Rückkehr des Keynesianismus zur Unzeit

Warum, so könnte man fragen, werden die Länder auf eine Nullverschuldung verpflichtet (was übrigens noch nichts zum Schuldenabbau beiträgt), dem Bund aber wird ein jährlicher Verschuldungsspielraum von 0,35% eingeräumt? Die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen begründet dies wie folgt: „Diese Obergrenze begrenzt die strukturelle Verschuldung des Bundes auf ein langfristig erträgliches Maß und gibt dem Bundesgesetzgeber im Unterschied zur bisherigen an den Umfang der veranschlagten Investitionen gebundenen Kreditobergrenze zugleich mehr inhaltliche Flexibilität bei der Ausgestaltung einer an der dauerhaften Stärkung von Wachstum und nachhaltiger Entwicklung orientierten Politik.“<sup>8</sup> Es bleibt rätselhaft, was ein „langfristig erträgliches Maß“ sein soll, wenn man daran denkt, dass so jedes Jahr zu der bestehenden hohen Staatsverschuldung neue Verschuldung hinzugefügt werden kann oder soll. Sicher war die Bindung der Budgetüberschreitung an die Investitionen in der Vergangenheit nicht hilfreich, wie konkret aber sind Leerformeln wie „dauerhafte Stärkung von Wachstum“ oder „nachhaltige Entwicklung“, um eine die Wirtschaftsstruktur beeinflussende Verschuldung zu begründen? Weshalb sucht man hier nicht nach Indikatoren?

Begründung für Budgetüberschreitungen mit Leerformeln

Das GG unterscheidet zwischen der strukturellen und der konjunkturellen Verschuldung, allerdings in einer Sprache, die dem Gedanken der Lesbarkeit einer Verfassung für alle Bürgerinnen und Bürger deutlich widerspricht. Im neuen Art. 115,2 GG findet sich der Satz: „Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.“ In verständlicherer Sprache heißt das, der Bund soll ein prozyklisches, also den konjunkturellen Auf- oder Abschwung verstärkendes Ausgabenverhalten vermeiden. Hier findet sich die alte (in den Haushaltsreformen der ersten Großen Koalition von 1966-69) keynesianische Grundüberzeugung wieder, dass es Aufgabe des Staates sei, in Zeiten konjunktureller Abschwünge durch Ausgabenpolitik gegenzusteuern und in Zeiten wirtschaftlichen Booms Kaufkraft abzuschöpfen, um Inflation zu vermeiden und die Schulden aus der Krisenbekämpfung zurückzuzahlen. An letzterem, dem Schuldenabbau in wirtschaftlich guten Zeiten, ist aber die Politik in der Vergangenheit (zuletzt die zweite Große Koalition) regelmäßig gescheitert.

antizyklische  
Haushaltspolitik

Dem in Art. 115,2 verankerten Neokeynesianismus wird dadurch Rechnung getragen, dass in konjunkturell problematischen Zeiten die jährliche Neuverschuldung des Bundes 1,5% betragen darf. Der notorischen Unfähigkeit der Politik, solche Mehrausgaben in konjunkturell besseren Zeiten zurückzuführen, wird durch Verbuchung der Abweichungen auf einem Kontrollkonto Rechnung getragen, das Rückzahlungspflichten begründet. Hier wird die Annahme zugrunde gelegt, dass die Volkswirtschaftslehre fähig ist, exakt zu berechnen, welche Ausgaben sich konjunkturellen und welche sich strukturellen Zwecken zuordnen lassen. Die Konjunkturkomponente soll sich ergeben als Produkt aus der Produktionslücke und der Budgetsensitivität. Unter Produktionslücke wird die Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten verstanden. De facto handelt es sich hier um eine Schätzung, da der Bezugsrahmen das laufende Haushaltsjahr ist. Dem Gesetzgeber waren die damit verbundenen Unsicherheiten wohl bewusst, denn er fordert, die entsprechenden volkswirtschaftlichen Verfahren in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren regelmäßig zu überprüfen und fortzuentwickeln. Unter Budgetsensitivität wird ein Zahlenwert verstanden, der angibt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben des Bundes bei einer Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität verändern. Hier zeigt sich wieder die problematische Annahme, man könne im Zeitalter der Globalisierung solche Zahlenwerte für politische Entscheidungen zeitgerecht und exakt ermitteln oder gar im nationalen Rahmen finden. Zeigt das Kontrollkonto eine Rückzahlungspflicht an (d.h. mehr als 1% des BIP) verringert sich der Neuverschuldungsspielraum des Bundes um den 1% überschießenden Betrag, höchstens aber um 0,35% des BIP. Diese Verringerung wird auch nur in Jahren mit positiver Veränderung der Produktionslücke wirksam.

Produktionslücke

Budgetsensitivität

## 6. Ausnahmen von der Nullverschuldungsregel

Wenn man sich schon so große Mühe gibt, die eigene politische Unvernunft durch ein komplexes Regelwerk zu zügeln, sollte es eigentlich keine Ausnahmen geben und wenn doch, nur unter streng kontrollierbaren Bedingungen. Letzteres strebt die Föderalismusreform II an. Sie nimmt Abschied von der alten häufig missbrauchten Formel des Art. 115, dass Ausnahmen „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ möglich sind. Ausnahmen von der Nullverschuldungsregel sind nun vorgesehen im Falle von Naturkatastrophen (hier lehnt sich die Regel an die Handhabung der Maastricht-Kriterien an) oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Beispiele: Finanzkrise, deutsche Einheit). Es bleibt zu hoffen, dass die Definition „außergewöhnlicher Notsituationen“ strikt gehandhabt wird und sich nicht in eine generelle Öffnungsklausel „weiterentwickelt“.

Beschließt der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder, dass es sich um eine Notsituation handelt, die ein Aussetzen der Nullverschuldungsregel erlaubt, muss er diesen Beschluss mit einem Tilgungsplan verbinden. Dieser Plan soll die Rückführung der aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums darlegen. Was angemessen heißt, bleibt vage und ist wohl in der Praxis von politischen Eckdaten, wie Wahlterminen, nicht zu trennen. Der Gesetzgeber verweist auch eigens darauf, dass beim Modus der Rückzahlung die konjunkturelle Lage zu berücksichtigen sei. Immer wieder wird hier ein Dilemma deutlich: Die Idee des ausgeglichenen Haushalts steht im Konflikt mit keynesianischen Rezepten der Konjunkturpolitik. Auch Abweichungen aus konjunkturellen Gründen von der Nullverschuldungsregel, die auf dem erwähnten Kontrollkonto verbucht werden, sind nicht einfach zurückzuzahlen, sondern „konjunkturgerecht zurückzuführen.“

Tilgungsplan

Die Föderalismusreform II versucht die Quadratur des Kreises. Sie strebt nach einer konjunkturell passenden Nullverschuldung. Und setzt voraus, was sich längst als Fehleinschätzung erwiesen hat und in Zeiten der Globalisierung erst recht zweifelhaft scheint, dass nämlich Politiker oder ihre ökonomischen Berater exakt bestimmen können, in welcher Phase des Konjunkturverlaufs wir uns gerade befinden.

Quadratur des Kreises

## 7. Fazit

Die Föderalismusreform II bedeutet einen deutlichen Rückschritt im Vergleich zur Föderalismusreform I, die hinsichtlich der wichtigsten Ziele der Föderalismusreform in Deutschland: Entflechtung der politischen Ebenen, mehr Transparenz und Bürgernähe und Stärkung der Landesparlamente bereits schon erhebliche Defizite aufwies.<sup>9</sup> Transparent und für alle Bürgerinnen und Bürger, die das GG in die Hand nehmen, verständlich ist diese Reform sicher nicht. Sie ist in ihren Details bis heute der deutschen Öffentlichkeit weitgehend unbekannt und in ihrer Komplexität nur schwerlich zu vermitteln. Ist es zu verantworten, dass unsere Verfassung so immer mehr zu einer Spielwiese für Spezialisten wird?

Verfassung als Spielwiese für Spezialisten

Politikverflechtung Die Politikverflechtung hat neuen Auftrieb bekommen, nicht nur wegen der Ausgestaltung der „Schuldenbremse“. Die Föderalismusreform II hat auch einen Teil „Verwaltungsthemen“, der als technische Bereinigung und Bemühen um Verwaltungseffizienz daher kommt. Ganz nebenbei wird die neue quasi-Gemeinschaftsaufgabe Verwaltungszusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich Informationstechnischer Systeme geschaffen. Ganz nach dem alten Muster von Gemeinschaftsaufgaben soll ein IT-Planungsrat eingerichtet werden, der mit der Zustimmung des Bundes und der Mehrheit von mindestens 11 Ländern entscheidet. In erstaunlicher Detailfülle wird der neue Artikel 91c GG ausgestaltet. So ist nun beispielsweise im GG zu lesen Artikel 91c, 4: „Der Bund errichtet zur Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder ein Verbindungsnetz.“

Die neue Verschuldungsregel nimmt den Landesparlamenten, die schon bisher auf der Einnahmenseite dadurch weitgehend einflusslos waren, weil der Bund die wesentlichen Steuergesetze verabschiedet (unter Mitwirkung des Bundesrates), nun auch weitestgehend ihre Autonomie auf der Ausgabenseite. Wo noch Spielräume sein mögen, wirkt der „goldene Zügel“ des Bundes zentralisierend. Da nur noch der Bund sich jährlich neu verschulden darf, bleibt zu hoffen, dass sich die Länder nicht dadurch Finanzspielräume beschaffen, dass sie ihre Kommunen knapper halten. Was aber, die Frage muss erlaubt sein, ist ein Landesparlament ohne die Möglichkeit, im Wesentlichen die eigenen Einnahmen und Ausgaben zu bestimmen, eigentlich noch Wert? War die Föderalismusreform II die letzte Stufe der Selbstaufgabe der Länder?

Selbstaufgabe der  
Länder

Insgesamt bleibt ein großes Fragezeichen, ob das neu erfundene Regelwerk der Föderalismusreform II überhaupt funktioniert. Wie wirkt die Rekordverschuldung durch die Finanzkrise auf zukünftige Haushalte? Lassen sich Politiker durch Modellrechnungen von Volkswirten oder einem sich parteipolitisch neutral gebenden (funktioniert das?) Stabilitätsrat binden? Wie ist das Verhältnis von Parteienwettbewerb (Wahlterminen), Wirtschaftsentwicklung und den neuen GG-Artikeln angesichts des inzwischen üblich gewordenen taktischen Umgangs mit dem GG<sup>10</sup>? Die Hoffnung der Politik auf einen unpolitischen deus ex machina zur Schuldenbekämpfung in Gestalt des Stabilitätsrats ist angesichts des eigenen Versagens bei der Rückführung von Haushaltsdefiziten zwar verständlich, aber mit der Verantwortung gegenüber dem Wähler, dem Gebot der Transparenz des politischen Prozesses, insbesondere wenn es um die Steuergelder der Bürgerinnen und Bürger geht, sowie einem ernstgenommenen Föderalismus schwerlich zu vereinbaren.

## Anmerkungen

- 1 Der andere Vorsitzende war der Ministerpräsident von Baden-Württemberg, Günther Oettinger, (CDU).
- 2 Vgl. Rudolf Hrbek: Neugliederung: Ein (fast) folgenloses Dauerthema deutscher Politik, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009, Baden-Baden 2009, S. 174.
- 3 Vgl. das Urteil des BVerfG zum Länderfinanzausgleich vom 11.11. 1999 (2BvF 2/98).
- 4 Fritz W. Scharpf: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfrage?, Frankfurt/ New York 2009, S. 114f.

- 5 Vgl. Marco Duller: Föderalismusreform II: Lernen von der Schweiz?, Marburg 2008, S. 109ff.
- 6 Roland Sturm: Mechanismen der Defizitbegrenzung im internationalen Vergleich, in: Ralf Thomas Baus/ Annegret Eppler/ Ole Wintermann (Hrsg.): Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland, Baden-Baden 2008, S. 237-243.
- 7 Zu Details vgl. die Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174.
- 8 Kommissionsdrucksache 174, S. 10.
- 9 Roland Sturm: Die Föderalismusreform 2006 – Deutschland in besserer Verfassung?, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik 55(4), 2006, S. 459-470.
- 10 Heinrich Pehle/ Roland Sturm: Ist Deutschland noch in guter Verfassung?, in: Zeitschrift für Politik, Sonderband 3, 2009, S. 53-74.