

## FINANZMANAGEMENT

### Eine „Schuldenbremse“ im Grundgesetz: Neue Schuldenregeln für Bund und Länder beschlossen



Auf Vorschlag der „Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ (Föderalismuskommission II, eine gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat) wurde am 29. Mai das Grundgesetz um neue Schuldenregeln für Bund und Länder ergänzt. Diskutiert wurden die Regeln als Schuldenbremse, einem aus der Schweiz bekannten Begriff, aber anders als in unserem Nachbarland geht es dabei nicht um einen Abbau der bereits vorhandenen öffentlichen Verschuldung, sondern um eine Begrenzung der Neuverschuldung. Die auch bisher geltende Schuldenbegrenzung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts (= „Maastricht-Vertrag“) bleibt bestehen, sie wird durch die neue Schuldenbremse ergänzt. Weggefallen ist die bisherige Schuldenbegrenzung in Artikel 115 Grundgesetz, wonach die Nettoneuverschuldung die Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten darf.

Stark vereinfacht bedeutet die Schuldenbremse:

- Künftig sind die Haushalte von Bund und Ländern ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Das gilt für den Bund ab 2016 und für die Länder ab 2020.
- Ausnahmen sind für Bund und Länder zugelassen bei Naturkatastrophen oder Notsituationen, wie sie etwa die derzeitige Finanz- und Wirtschaftskrise darstellt. Gleichzeitig mit der Feststellung der Ausnahmesituation durch eine qualifizierte Mehrheit des Bundestages sind allerdings Regeln für die Tilgung festzulegen.
- Ausnahmen sind für Bund und Länder zugelassen für eine antizyklische Konjunkturpolitik. Es sollen (nach einer vorgegebenen Formel begrenzte) Kreditaufnahmen im Abschwung zugelassen werden, die im Aufschwung wieder zurückzuführen sind.
- Ausnahmen sind für den Bund (aber nicht die Länder) zulässig für eine Verschuldung bis zu 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Dies wird - zur begrifflichen Unterscheidung von der konjunkturellen - als strukturelle Komponente bezeichnet. Im Jahr 2008 hätte sich daraus ein maximaler struktureller Verschuldungsspielraum des Bundes von etwa 8,75 Mrd. Euro ergeben.
- Eine weitere Ausnahme findet sich etwas versteckt im Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform. Dort heißt es, dass der Erwerb von Beteiligungen und die Vergabe von Darlehen bei der Ermittlung der Ausgaben herausgerechnet werden. In der Konsequenz kann also beides über Kredite finanziert werden.
- Überschreitet der Bund die zulässige Kreditaufnahme, werden die Abweichungen auf einem Kontrollkonto festgehalten. Erreicht der Fehlbetrag auf dem Kontrollkonto einen Wert von 1,5 Prozent des BIP, ist die Verschuldung „konjunkturgerecht zurückzuführen“. Die damit festgelegte Obergrenze des Kontrollkontos von 1,5 Prozent des BIP hätte im Jahr 2008 gut 37 Mrd. Euro betragen.
- Da die Länder künftig keine Möglichkeiten der strukturellen Verschuldung erhalten sollen, können sie sich in einem Abschwung allein im Rahmen der konjunkturellen Komponente verschulden, müssen die aufgenommenen Kredite allerdings in der Aufschwungphase rasch wieder tilgen.

Die Konkretisierung dieser Regelungen für den Bund durch eine umfassende Änderung des Grundgesetzes wurde bis unmittelbar vor der Verabschiedung am 29. Mai intensiv diskutiert. So fand etwa am 4. Mai eine Expertenanhörung im Rechtsausschuss des Bundestages unter Beteiligung des Bundesrates statt. In den anschließenden internen Beratungen des

federführenden Rechtsausschusses und anderer beteiligter Ausschüsse wurde allerdings deutlich, dass eine grundgesetzändernde Mehrheit trotz zahlreich vorgebrachter Bedenken bei der Ausgestaltung der Schuldenbremse blieb, wie sie in der „Föderalismuskommission II“ ausgehandelt worden war.

Die nähere Ausgestaltung auf Länderebene müssen die Länder jetzt im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen regeln.

Wie sich die Schuldenbremse auf die Kommunen auswirken soll, wird in der Gesetzesbegründung deutlich. Hier wird zunächst die europarechtliche Verpflichtung aus dem Maastricht-Vertrag wiederholt, wonach der Bund die Verantwortung für etwaige Defizite der Sozialversicherungen trägt und die Länder für die Defizite der Kommunen. Gemeinsam dürfen die Defizite aller öffentlichen Haushalte nach dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt („Maastricht-Vertrag“) drei Prozent des BIP betragen. Im neuen Artikel 109b des Grundgesetzes wird nun allein auf Bund und Länder abgestellt, da „eine Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden (...) sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern stellen“ würde, so die Gesetzesbegründung (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/12410, S. 16). Mit anderen Worten: Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz soll nicht für die Kommunen gelten. Allerdings wird an gleicher Stelle darauf hingewiesen, dass der „Maastricht-Vertrag“ selbstverständlich davon unberührt sei. Für die Summe aller öffentlichen Haushalte (inclusive Sozialversicherungen) sollen also auch künftig die Maastricht-Kriterien gelten.

Das könnte den Druck auf die Kommunen, sich noch stärker zu verschulden, deutlich erhöhen: Da sich die Länder künftig nicht weiter verschulden dürfen, könnten sie diesen Druck an die Kommunen weitergeben, indem entweder die Verbundmasse im Finanzausgleich verringert wird oder Aufgaben des Landes auf die Kommunen übertragen werden. Beides würde die Haushaltslage der Kommunen massiv verschärfen. Auf diesen Aspekt wies der Leipziger Finanzexperte Prof. Dr. Thomas Lenk bei der öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 4. Mai ausdrücklich hin.

Zusätzlich machten mehrere eingeladene Experten deutlich, dass die Einnahmen der Länder ebenso wie ihre Ausgaben durch Bundesgesetze stark festgelegt seien. Um das künftige Verschuldungsverbot einhalten zu können, benötigten die Länder Hebesatzrechte in Form von Zuschlägen auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer - wohl wissend, dass gerade die strukturschwachen Länder mit geringer Steuer-Ertragskraft genötigt seien, von einem möglichen Hebesatzrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer Gebrauch zu machen, während die reichen Länder darauf verzichten könnten. Ohne mehr Steuerautonomie müsse der Bund bei unveränderter Einnahmen- und Aufgabenlage die zu erwartende Lücke in den Länderhaushalten ausgleichen. Auch dies sei eine zu erwartende Nebenwirkung der Schuldenbremse in der vorgesehenen Form, die möglicherweise noch nicht bis zum Ende durchdacht sei.

Wer sich ausführlich informieren will, findet auf den Internetseiten des Deutschen Bundestages

- eine Zusammenfassung der Beschlüsse der Föderalismuskommission II ([hier klicken](#))
- den Gesetzentwurf (mit Begründung) zur Änderung des Grundgesetzes ([hier klicken](#))
- den Gesetzentwurf (mit Begründung) zum Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform ([hier klicken](#))
- die Stellungnahme des Rechtsausschusses („Beschlussempfehlung und Bericht“) an das Bundestags-Plenum ([hier klicken](#))

Kontakt:

KGSt Programmbereich Finanzmanagement

Christiane Wenner, 02 21/ 3 76 89 - 40

[christiane.wenner@kgst.de](mailto:christiane.wenner@kgst.de)