

UNIVERSITÄT LEIPZIG

**Gestalten statt verwalten**  
**„Die Schuldenbremse – Pros und Cons“**

Prof. Dr. Thomas Lenk  
28. Oktober 2010

---

**FiWi** Leipzig  
Finanzwissenschaft  
Institut für Öff. Finanzen  
und Public Management

## Übersicht

1. Schuldenbegrenzende Regelungen in aller Kürze
2. Problemaufriss
  - 2.1 Grundsätzliches
  - 2.2 Pro & Contra der Konjunkturkomponente
  - 2.3 Pro & Contra der strukturellen Komponente
  - 2.4 Pro & Contra der Ausnahmetatbestände
  - 2.5 Pro & Contra der Konsolidierungshilfen
  - 2.6 Pro & Contra des Stabilitätsrates
3. Fazit

## Neue gemeinsame Schuldenregel für Bund und Länder (Artikel 109 GG)

- Haushalte von Bund und Ländern sind **ohne Einnahmen aus Krediten** auszugleichen
- **Ausnahmen** des Aufnahmeverbots sind eingeschränkt **zugelassen**
- Aufstellung der Haushalte zur symmetrischen Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden **Konjunkturentwicklung** (Kreditaufnahmen sind im Abschwung möglich, im Aufschwung aber zurückzuführen)
- für Bund und Länder in Fällen von **Naturkatastrophen** oder **außergewöhnlichen Notsituationen** mit gleichzeitiger Festlegung entsprechender **Tilgungsregelungen**

1) Schulden-  
begrenzende  
Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

(Fortsetzung)

- in Konkretisierung der grundsätzlichen Vorgabe des mittelfristig ausgeglichenen Haushaltes ist es für den Haushalt des **Bundes** gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 4 Grundgesetz noch zulässig, Einnahmen aus Krediten bis zur Höhe von **0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP)** jährlich in Anspruch zu nehmen (**strukturelle Komponente**)
- eine strukturelle Komponente ist **für die Länder nicht vorgesehen**

1) Schulden-  
begrenzende  
Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

## Konkretisierung für den Bund (Artikel 115 GG)

- Abweichungen von tatsächlicher und zulässiger Kreditaufnahme sind auf einem **Kontrollkonto** festzuhalten
- **negativer Saldo** des Kontrollkontos soll **1,5 % des BIP** nicht überschreiten
- ab einer Überschreitung von **1 % des BIP** ist der Saldo des Kontrollkontos **konjunkturgerecht zurückzuführen**
- Inanspruchnahmen von Ausnahmeregelungen bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen nur durch **Mehrheitsbeschluss des Bundestages** möglich

1) Schulden-  
begrenzende  
Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

## Übergangsregelung (Artikel 143d Abs. 1 GG)

- Übergangsregelung in Artikel 143d Abs. 1 Grundgesetz sieht die erstmalige Anwendung der Neuregelungen in Artikel 109 und 115 Grundgesetz für das Haushaltsjahr **2011** vor
- die Einhaltung der Vorgabe des ausgeglichenen Haushalts ist für den **Bund** ab dem Jahr **2016** zwingend vorgesehen, für die **Länder** ab dem Jahr **2020**

1) Schulden-  
begrenzende  
Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

## Konsolidierungshilfen (Artikel 143d Abs. 2 und 3 GG)

**5 Länder** erhalten als Hilfe zur Einhaltung der genannten Schuldenregeln für den Zeitraum **2011 bis 2019** finanzielle Unterstützung i. H. v. **800 Mio € jährlich**, insgesamt also 7,2 Mrd. €



1) Schulden-  
begrenzende  
Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

## Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Artikel 109a GG)

- Einführung eines sog. **kooperativen Frühwarnsystems**
- **Stabilitätsrat**, dem die
  - Finanzminister von Bund und Ländern sowie
  - der Bundesminister für Wirtschaft und Technologieangehören, **überwacht** die
  - **Haushaltsführung von Bund und Ländern** und
  - die **Konsolidierungsfortschritte** der genannten fünf Empfängerländer
- dazu wird jährlich die Finanzlage von Bund und Ländern dargestellt und geprüft
- im Falle von Haushaltsnotlagen soll der Stabilitätsrat Sanierungsprogramme vereinbaren (Veröffentlichung der Beschlüsse und Beratungsunterlagen)

1) Schulden-  
begrenzende  
Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

## Übersicht

1. Schuldenbegrenzende Regelungen in aller Kürze
2. Problemaufriss
  - 2.1 Grundsätzliches
  - 2.2 Pro & Contra der Konjunkturkomponente
  - 2.3 Pro & Contra der strukturellen Komponente
  - 2.4 Pro & Contra der Ausnahmetatbestände
  - 2.5 Pro & Contra der Konsolidierungshilfen
  - 2.6 Pro & Contra des Stabilitätsrates
3. Fazit

## Art. 109 GG

- erheblich ausgebaute Regelungstiefe
- Formulierung von Rahmenbedingungen und Einzelausprägungen des Schuldenrechts
- striktere Vorgaben für Länderhaushalte
- unterschiedliche Behandlung von Bund und Ländern

### Ursprünglicher Zweck der Verfassung:

Höchstrangige normative Aussage über die Grundprinzipien der Herrschafts- und Wertordnung im Staat.

→ normative, rechtliche Grundordnung

- **Bedingung der Ordnungs- und Stabilisierungsfunktion:**  
Beschränkung auf Aufnahme des Verfassungswürdigen
- **Kennzeichen der Sprache im GG:**
  - Nüchternheit
  - Knappheit
  - Zeitlosigkeit und
  - Allgemeinverständlichkeit

1) Schulden-  
begrenzende  
Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

## Übersicht

1. Schuldenbegrenzende Regelungen in aller Kürze
2. Problemaufriss
  - 2.1 Grundsätzliches
  - 2.2 Pro & Contra der Konjunkturkomponente
  - 2.3 Pro & Contra der strukturellen Komponente
  - 2.4 Pro & Contra der Ausnahmetatbestände
  - 2.5 Pro & Contra der Konsolidierungshilfen
  - 2.6 Pro & Contra des Stabilitätsrates
3. Fazit

## Ökonomischer Ansatz

VORTEIL

- Schuldenaufnahme vor dem Hintergrund der Finanzierbarkeit laufender Ausgaben in konjunkturellen Schwächephasen
  - **keynesianischer Ansatz**
- zunehmende Bedeutung der Staatsverschuldung hinsichtlich ihrer **Überbrückungsfunktion** zur Vermeidung von kurzfristigen Steuer- und Abgabenerhöhungen
- Rechtfertigung vorübergehender Haushaltsdefizite, um das Wirken der **automatischen Stabilisatoren** nicht zu blockieren
- erzielte **Stabilisierung des Bruttoinlandsprodukts** überwiegt die Nachteile, die zukünftigen Generationen aus dem gestiegenen Schuldenstand entstehen
- Korrekte Durchführung notwendig

1) Schuldenbegrenzende Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

**NACHTEIL**

- Zweifel bzgl. Praxistauglichkeit und politisches Unvermögen bei bisheriger Anwendung der keynesianisch geprägten Verschuldungsmethode:
  - **Nichtbefolgung des § 5 StabWG** (Bildung von Ausgleichsrücklagen)
- politische Tendenz zur **ausufernden Nutzung der Kreditaufnahme**

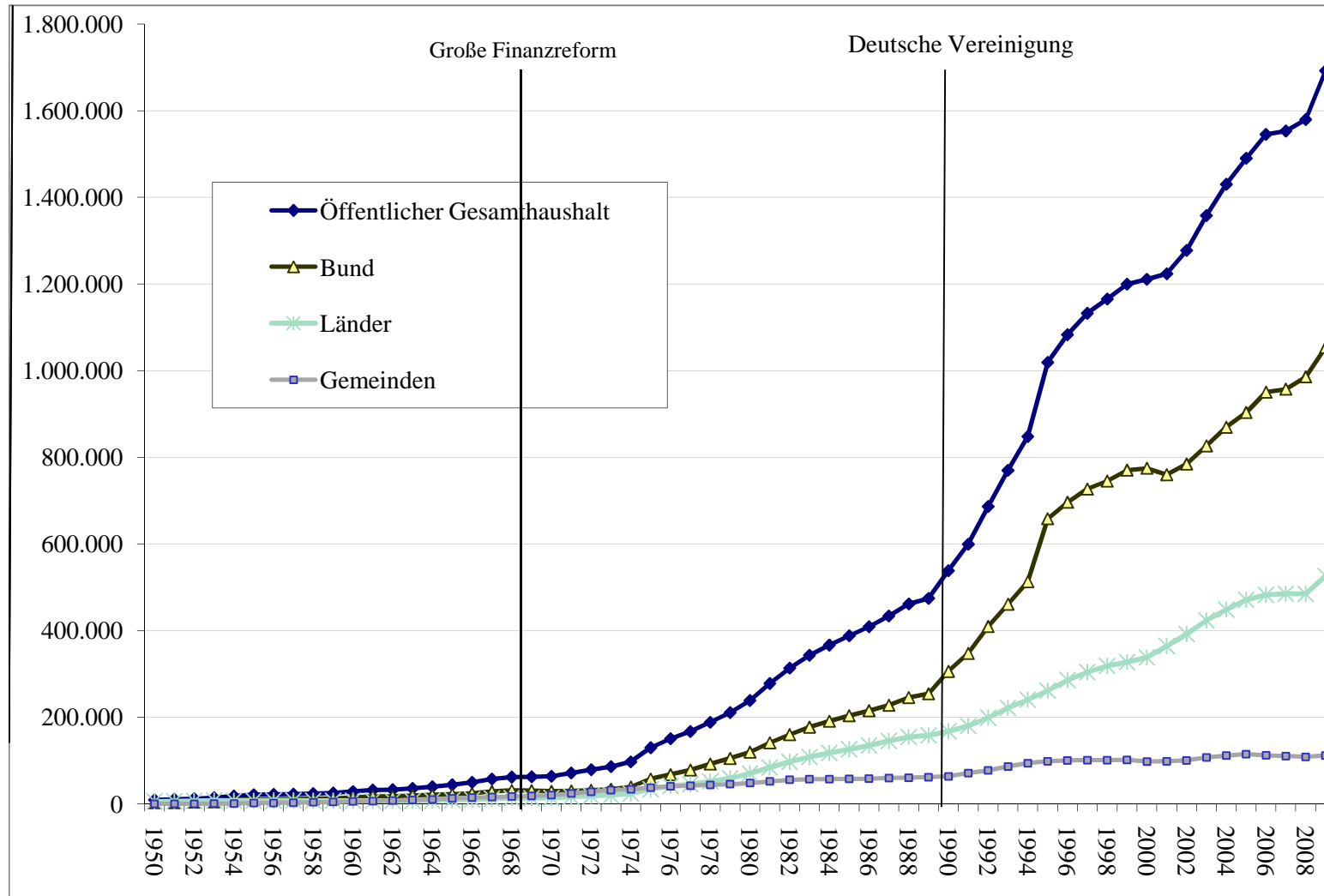
1) Schulden-  
begrenzende  
Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

Gestalten statt verwalten: Die Schuldenbremse – Pros und Cons

# Entwicklung der Verschuldung



- 1) Schuldenbegrenzende Regelungen
- 2) Problemaufriss
- 3) Fazit

**NACHTEIL**

- Zweifel bzgl. Praxistauglichkeit und politisches Unvermögen bei bisheriger Anwendung der keynesianisch geprägten Verschuldungsmethode:
  - **Nichtbefolgung des § 5 StabWG** (Bildung von Ausgleichsrücklagen)
- politische Tendenz zur **ausufernden Nutzung der Kreditaufnahme**
- Trennung zwischen **konjunktur- und strukturbedingter Verschuldung** setzt eine mögliche Zuordnung des Ausmaßes der jeweiligen Ursachen voraus
- **Prognoseprobleme einzelner Konjunkturphasen im Vorfeld bzgl.:**
  - *Einnahmen* (Problematik der ex post festzustellenden Abweichungen bei den kurz- und mittelfristigen Steuerschätzungen)
  - *konjunkturelle Mehrausgaben*
  - *Zeitpunkt, Zeitraum und Volumen erhöhter Kreditaufnahmen*
  - *Wahrscheinlichkeit der Unter- bzw. Überdeckung*

→ **Bewertungs- und Gestaltungsspielraum der Finanzpolitik**  
→ **Änderung institutioneller Rahmenbedingungen zur Vermeidung diskretionären Politikversagens**

1) Schuldenbegrenzende Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

### Zentrale haushalterische Steuerungsinstrumente

(Kompendium zur Verschuldungsregelung des Bundesfinanzministers gemäß **Art. 115 GG**):

- Budgetintensität
- symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Situation
- Rückführung der Nettokreditaufnahme in konjunkturell guten Zeiten
- Verschuldung insgesamt

### Beispiel: *Budgetintensität*

- Herunterrechnen von Wirtschaftswachstum auf einzelne Länder
  - Bund überlässt einzelne erforderliche Regelungen den Ländern
  - Länder scheinen bei ihren eigenen Bemühungen zur Harmonisierung im Stabilitätsrat alleingelassen zu sein
- **Folge in Landesgesetzgebung:** Vorfestlegungen ohne einzelgesetzliche Ausformulierungen und Auswirkungen (insb. Konjunkturkomponente) nach komplizierten Maßstäben, die für den Haushaltsgesetzgeber gelten sollen, kaum zumutbar

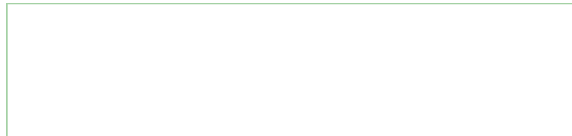
1) Schuldenbegrenzende Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

## Übersicht

1. Schuldenbegrenzende Regelungen in aller Kürze
2. Problemaufriss
  - 2.1 Grundsätzliches
  - 2.2 Pro & Contra der Konjunkturkomponente
  - 2.3 Pro & Contra der strukturellen Komponente
  - 2.4 Pro & Contra der Ausnahmetatbestände
  - 2.5 Pro & Contra der Konsolidierungshilfen
  - 2.6 Pro & Contra des Stabilitätsrates
3. Fazit



- Verpflichtung für Bund und Länder, deren Haushalte „**grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen**“:
  - **Bundesebene:** Einnahmen aus Krediten ab 2016 dürfen 0,35% des BIP nicht überschreiten
  - **Länderebene:** ab 2020 keine Möglichkeit sich aus strukturellen Gründen der Nettokreditaufnahme zu bedienen

1) Schulden-  
begrenzende  
Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

VORTEIL

- Rechtfertigung von Kreditaufnahmen angesichts **wachstumspolitischer Aspekte**
- Möglichkeit der Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen führt zur **Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials**
- struktureller Verschuldungsspielraum als Chance zur **dauerhaften Stärkung von Wachstum** und **nachhaltiger Entwicklung** für künftige Generationen (Kompendium, Bundesfinanzminister)
- **Aber: ungleiche Behandlung von Bund und Ländern**

1) Schuldenbegrenzende Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

**NACHTEIL**

- Möglichkeit kreditärer Finanzierung konsumtiver Ausgaben
- Abgrenzungsproblem von konjunktureller zu struktureller Verschuldung
- Problem auf Länderebene: Sicherstellung von Einnahmen zur Finanzierung von Ausgaben ohne Verschuldung
- Vollzugskausalität: umfassende Verpflichtung der Länder einschl. Kommunen zur Erfüllung bundesgesetzlich vorgegebener Aufgaben

Erhöhung des Drucks auf andere Einnahmemöglichkeiten und Haushaltskonsolidierungen

- Kompensationen der Länder durch neue Einnahmebestimmungs- oder Steuerertragsrechte blieben aus (**Ausnahme:** Übertragung der Kfz-Steuer auf den Bund seit 07/2009)
- Möglichkeiten zur Verbesserung der Einnahmen mittels umfangreicher Auslegung der **konjunkturellen Verschuldungsmöglichkeit**
- Konkretisierung der zulässigen Kreditaufnahme auf Ebene der Landesgesetzgebung
- keine faktischen selbstbestimmten Einnahmemöglichkeiten

1) Schuldenbegrenzende Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

**NACHTEIL**

## Lösungssuche i. R. d. Föderalismusreform II

- finanzstarke Länder plädieren für eine **begrenzte Steuerautonomie**  
→ **Problem:** finanzschwache Länder befürchten Nachteile im Steuerwettbewerb und Verluste im Länderfinanzausgleich
- Brisanz einer **Bundessteuerverwaltung**  
→ **Problem:** Eigenstaatlichkeit von Bund und Ländern sowie 2/3-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat
- Möglichkeit zur **Veräußerung von Landes- und kommunalem Eigentum** zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen  
→ **Problem:** Eigentum ist eine endliche Ressource und kommunaler Auftrag zur Sicherstellung einer flächendeckenden Daseinsvorsorge (Gewährleistungsstaatmodell)  
↳ langfristig wegfallende Beiträge und fehlender Einfluss der öffentlichen Hand bei der Aufgabenwahrnehmung

1) Schuldenbegrenzende Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

## Übersicht

1. Schuldenbegrenzende Regelungen in aller Kürze
2. Problemaufriss
  - 2.1 Grundsätzliches
  - 2.2 Pro & Contra der Konjunkturkomponente
  - 2.3 Pro & Contra der strukturellen Komponente
  - 2.4 Pro & Contra der Ausnahmetatbestände
  - 2.5 Pro & Contra der Konsolidierungshilfen
  - 2.6 Pro & Contra des Stabilitätsrates
3. Fazit

VORTEIL

### „Inter-Generation-Equity“

- Kreditfinanzierung von Ausgaben infolge von Ausnahmesituationen, deren Ausgabenlast auf mehrere Generationen verteilt werden soll
- **Problem:** hinreichend präzise Abgrenzung der Ausnahmetatbestände
  - ↳ **Art. 115 GG:** entgegen der Regelung im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt keine kasuistischen Aufzählungen mit Angabe bestimmter Kriterien
- bessere Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt durch Erweiterung des finanziellen Spielraums

NACHTEIL

- **kein ökonomisches Konzept**, da ohne Zweckbindung und ohne begrenzende Kredithöhe
- unkonkrete Formulierung der Tilgungsverpflichtung: „**binnen eines angemessenen Zeitraumes**“
- Gefahr der Häufung von Staatsschulden

1) Schuldenbegrenzende Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

## Übersicht

1. Schuldenbegrenzende Regelungen in aller Kürze
2. Problemaufriss
  - 2.1 Grundsätzliches
  - 2.2 Pro & Contra der Konjunkturkomponente
  - 2.3 Pro & Contra der strukturellen Komponente
  - 2.4 Pro & Contra der Ausnahmetatbestände
  - 2.5 Pro & Contra der Konsolidierungshilfen
  - 2.6 Pro & Contra des Stabilitätsrates
3. Fazit

VORTEIL

- durch Zahlen der Konsolidierungshilfen sollte den Ländern, mit den höchsten Pro-Kopf-Schuldenständen ermöglicht werden, dem Art. 109 Abs. 3 GG zuzustimmen
- **Bedingung zur Gewährung der Konsolidierungshilfen:**  
Rücknahme der beim Bundesverfassungsgericht bereits vom Saarland und Bremen 2005 und 2006 eingereichten Normenkontrollanträge

NACHTEIL

- mit der Zahlung von Konsolidierungshilfen gemäß **Art. 143d Abs. 2 und 3 GG** handelt es sich aus rechtstechnischer Perspektive um eine **eigenständige Ermächtigung für vertikale Zuweisungen** des Bundes außerhalb des bundesdeutschen Finanzausgleiches
- fehlender Einklang mit dem vierstufigen System der Finanzverteilung
- Problematik in der vertikalen Umsatzsteuerverteilung und bei der Finanzkraftbemessung im Länderfinanzausgleich

1) Schulden-  
begrenzende  
Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

- **Vorteil für Empfängerländer:** Maßgabe zur Einhaltung jährlich definierter Obergrenzen des Finanzierungsdefizits bzw. des Aufrechterhaltens eines ausgeglichenen Finanzierungssaldos, die bei Nicht-Einhaltung zum Wegfall der Konsolidierungshilfen im jeweiligen Jahr führt

- **Aber:**

- fehlende Konkretisierung der Zahlungsmodalitäten und Zweckbindung der Mittel
- fehlende Definition und Höhe des Finanzierungssaldos des Jahres 2010
- Unklarheiten bzgl. Abbaupfad eines 2010 bestehenden Finanzierungsdefizits
- mangelnde Einzelheiten der Überwachung des Abbaus des Finanzierungsdefizits durch den Stabilitätsrat
- fehlendes Verfahren bei Nichteinhaltung der Abbauschritte

**NACHTEIL**

1) Schulden-  
begrenzende  
Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

## Übersicht

1. Schuldenbegrenzende Regelungen in aller Kürze
2. Problemaufriss
  - 2.1 Grundsätzliches
  - 2.2 Pro & Contra der Konjunkturkomponente
  - 2.3 Pro & Contra der strukturellen Komponente
  - 2.4 Pro & Contra der Ausnahmetatbestände
  - 2.5 Pro & Contra der Konsolidierungshilfen
  - 2.6 Pro & Contra des Stabilitätsrates
3. Fazit

**VORTEIL**

- harmonisierte Verfahrensregelungen
- Bewertung und Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern, um finanziellen Schieflagen rechtzeitig entgegen zu wirken
- Ziele folgen dem Anspruch des Bundesverfassungsgerichtes (1992)

**NACHTEIL**

- wenig konkrete Formulierungen der Aufgaben und Befugnisse
- allgemein geltende Kennziffern für die regelmäßige Haushaltsüberwachung sind bei der Auseinanderentwicklung des Haushaltsrechtes und der Haushaltstechniken der einzelnen Gliedstaaten problematisch
- Vergleichbarkeit der Haushaltslagen wird auf diese Weise zu einer ganz eigenen und notwendigen Voraussetzung, damit der Stabilitätsrat seine Aufgabe wahrnehmen kann
- kein Durchgriffsrecht des Stabilitätsrates bei Sanierungsverfahren, weil Haushaltsautonomie der Länder von außen nicht beschränkt werden darf
- fehlende Sanktionen bei Nichteinhaltung der Konsolidierungsschritte

1) Schuldenbegrenzende Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

## Übersicht

1. Schuldenbegrenzende Regelungen in aller Kürze
2. Problemaufriss
  - 2.1 Grundsätzliches
  - 2.2 Pro & Contra der Konjunkturkomponente
  - 2.3 Pro & Contra der strukturellen Komponente
  - 2.4 Pro & Contra der Ausnahmetatbestände
  - 2.5 Pro & Contra der Konsolidierungshilfen
  - 2.6 Pro & Contra des Stabilitätsrates
3. Fazit

- allokative, distributive und stabilitätsorientierte Aspekte sprechen gegen ein Neuverschuldungsverbot
  - **dauerhaft** zur Finanzierung von Zuwächsen des öffentlichen Vermögens
  - **vorübergehend** zur Glättung eines über die Zeit schwankenden, im Mittel aber ausgeglichenen Finanzierungsbedarfs

1) Schulden-  
begrenzende  
Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

- Fokus künftiger Debatten bei **Aufgaben- und Ausgabenverantwortung:**
  - **Föderalismusreform I** lieferte eine weitgehende Entflechtung der Aufgabenverantwortung sowie
  - Festlegung der Gesetzgebungskompetenz bei der ehemals konkurrierenden Gesetzgebung maßgeblich beim Bund
  - **Aber:** Ausführung bundesgesetzlich vorgegebener Aufgaben und Finanzierung im Sinne der Vollzugskausalität obliegt den Ländern (**Konnexitätsprinzip**)
  - drastische Bestimmung kommunaler und Länderausgaben durch die Leistungsgesetze des Bundes
  - inhärenter Rechtsanspruch der Bürger bietet kaum Gestaltungsspielräume im Gesetzesvollzug
  - **Druck auf Bundesebene:**
    - Gewährleistung finanzieller Handlungsfähigkeit der Länder durch Zuweisungen
    - Begrenzung der Leistungsgesetze
    - Übernahme höherer Finanzierungsanteile durch den Bund
- konkrete Neuregelung der Schuldenbegrenzung bisher nur für den Bund

1) Schulden-  
begrenzende  
Regelungen

2) Problemaufriss

3) Fazit

**Vielen Dank.**

Prof. Dr. Thomas Lenk

Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management  
Kompetenzzentrum für Öffentliche Wirtschaft und  
Daseinsvorsorge  
Städtisches Kaufhaus  
Universitätsstraße 16  
04109 Leipzig  
[www.uni-leipzig.de/wifa/finanzen](http://www.uni-leipzig.de/wifa/finanzen)  
[fiwi@wifa.uni-leipzig.de](mailto:fiwi@wifa.uni-leipzig.de)