

Lenk, Thomas; Glinka, Philipp

## Article

# Schuldenbremse im Kontext geänderter finanzpolitischer Rahmenbedingungen: Neuregelung wirklich zwingend?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Lenk, Thomas; Glinka, Philipp (2019) : Schuldenbremse im Kontext geänderter finanzpolitischer Rahmenbedingungen: Neuregelung wirklich zwingend?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 99, Iss. 12, pp. 863-870, <https://doi.org/10.1007/s10273-019-2541-6>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213273>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Thomas Lenk, Philipp Glinka

# Schuldenbremse im Kontext geänderter finanzpolitischer Rahmenbedingungen

## Neuregelung wirklich zwingend?

Die deutsche Schuldenbremse steht zunehmend in der Kritik. Insbesondere die Investitionserfordernisse in Deutschland sowie die günstigen ökonomischen Rahmenbedingungen werden als Gründe dafür angeführt, das bestehende Schuldenregime zu modifizieren oder gar abzuschaffen. Dabei sollten vermeintlichen Vorteilen alternativer Regelungen auch deren Risiken gegenübergestellt und historische Fehlentwicklungen in Erinnerung gerufen werden. In einer Abkehr von der Politik der „Schwarzen Null“ oder Reformen in der originären Verteilung der Einnahmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden liegen Möglichkeiten, die investitionspolitischen Bedingungen zu verbessern, ohne die Schuldenbremse vorschnell aufgeben zu müssen.

Die deutsche Schuldenbremse ist – nicht erst seitdem die Mitglieder des Sachverständigenrats in ihrem jüngsten Gutachten<sup>1</sup> über sie streiten – wieder in den Fokus finanzpolitischer und finanzwissenschaftlicher Debatten gerückt.<sup>2</sup> Unmittelbar vor ihrem vollständigen Wirksamwerden für die Länder mit Beginn 2020 ist die Kritik an der 2009 eingeführten Neuverschuldungsregel nahezu allgegenwärtig. Dabei lassen sich zwei verschiedene Diskursebenen identifizieren, die klar voneinander zu trennen sind. Die eine Ebene erfasst insbesondere die zu konkretisierenden Ausgestaltungsdetails der Schuldenbremse. Nicht zuletzt und richtigerweise wurden und werden diese Diskussionen im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren zur Implementierung der Schuldenbremse in das jeweilige Landesrecht geführt. In besonderem Maße ist dabei die Diskussion über die technische Frage angesiedelt, wie die strukturelle von der konjunkturellen Komponente des Finanzierungssaldos sachgerecht abzugrenzen ist.<sup>3</sup> Die verschiedenen Konjunkturbereinigungsverfahren, die von den einzelnen Ländern in den vergangenen Jahren implementiert wurden, zeigen das Fehlen einer einwandfreien

und allgemein anerkannten Methode zur Bestimmung der Position innerhalb des Konjunkturzyklus und folglich zur Berechnung des zulässigen konjunkturbedingten Kreditspielraums.<sup>4</sup> Die genannten Streitpunkte bilden eine „interne Debatte“, die sich mit der Konkretisierung der grundgesetzlichen Vorgaben zur Schuldenbremse und der Ausgestaltung ihrer Spielräume kritisch, aber innerhalb des Schuldenregimes auseinandersetzt. Seit sich die Konjunkturaussichten in Deutschland eingetrübt haben, hat dies nochmals gesteigerte praktische Relevanz gewonnen.

4 Jens Boysen-Hogrefe etwa zeigt die bestehenden methodischen Schwierigkeiten nachvollziehbar auf. Vgl. J. Boysen-Hogrefe: Konjunkturbereinigung der Länder – Eine Quasi-Echtzeitanalyse am Beispiel Schleswig-Holsteins, Kiel Institute for the World Economy (IfW) (Hrsg.), Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 538, Kiel 2014.

1 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 2019/2020, Wiesbaden 2019.

2 Vgl. beispielsweise C. Fuest, K. Gründler, N. Potrafke, M. Fratzscher, A. Kriwoluzky, C. Michelsen, M. Hüther, P. Bofinger, L. P. Feld, W. H. Reuter: Zeitgespräch: Schuldenbremse – Investitionshemmnis oder Vorbild für Europa?, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg. (2019), H. 5, S. 307–329.

3 Zu diesem technischen Thema äußern sich die Autoren in: T. Lenk, C. Bender, P. Glinka: The German Debt Brake – Approaches for an Improvement of the Technical Design, in: Quarterly Journal of Economic Research (DIW), 1-2020 (im Erscheinen).

**Prof. Dr. Thomas Lenk** ist Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management an der Universität Leipzig und Mitglied im Unabhängigen Beirat des Stabilitätsrates.

**Philipp Glinka, M.Sc.**, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Universität Leipzig.

Die andere Ebene ist grundsätzlicherer Art. Sie befasst sich mit der Frage, ob eine Begrenzung der Neuverschuldung, wie sie durch die Schuldenbremse festgelegt wird, unter Berücksichtigung des ökonomischen Umfelds generell (noch) sinnvoll ist. Diese Frage ist unter anderem auf geänderte gesellschaftliche und politische Prioritäten und die damit einhergehenden Investitionserfordernisse zurückzuführen. Die Erneuerung und Modernisierung der kommunalen Infrastruktur, Maßnahmen des Klimaschutzes, eine flächendeckende Digitalisierung sowie ein demografiegerechtes Angebot öffentlicher Leistungen sind nur einige Beispiele, die einen hohen Investitionsmittelbedarf offenlegen, der zunehmend als unvereinbar mit den bestehenden und (verhältnismäßig) strikten Schuldenregeln gesehen wird.<sup>5</sup> Innerhalb der wissenschaftlichen Fachcommunity sorgte der Vorschlag von Michael Hüther für Aufsehen, eine „innovations- und wachstumspolitische Öffnung der Schuldenbremse“ zu erreichen, indem ein bundesstaatlicher Vermögenshaushalt geschaffen wird und gesamtstaatlich relevante Investitionen dort gebündelt und über Kredite finanziert werden dürfen.<sup>6</sup> Politisch traten zuletzt Bündnis 90/Die Grünen für eine systematische Korrektur der Schuldenbremse und eine wieder stärkere Kopplung zulässiger Neuverschuldung an staatliche Investitionen ein.<sup>7</sup> Auch das neue Führungsduo der SPD steht für eine prinzipielle Reform der Schuldenbremse des Grundgesetzes.

Flankiert wird das Argument des immensen öffentlichen Investitionsbedarfs zumeist von dem Verweis auf die derzeit günstigen Refinanzierungskosten, die wesentlich mit der ultralockeren Geldpolitik der Europäischen Zentralbank einhergehen. Das derzeitige Verhältnis aus langfristigem Zinssatz, zu dem Neuverschuldung möglich ist, und Wirtschaftswachstum, das mit investiven Ausgaben befördert wird (Zins-Wachstums-Differenzial), führe neben der volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Notwen-

digkeit auch zu einer besonderen Wirtschaftlichkeit von schuldenfinanzierten Investitionen. Auch infolgedessen gewinne die „Goldene Regel“ der Finanzpolitik wieder an argumentativem Gewicht,<sup>8</sup> derzufolge eine Neuverschuldung in Höhe des tatsächlichen Vermögenszuwachses zulässig und überdies generationengerecht ist, da auch künftige Generationen von diesem Vermögenszuwachs profitieren und zugleich an seiner Finanzierung beteiligt werden können. Die ökonomische Grundlage der „Goldenen Regel“ folgt somit dem Prinzip einer intertemporalen Äquivalenz.<sup>9</sup>

### Die Abkehr von der „Goldenen Regel“ 2009 und ihre Gründe

Eine Form dieser „Goldenen Regel“ bildete das ökonomische Fundament der grundgesetzlichen Schuldenbegrenzung in Deutschland in der Zeit zwischen 1969 und 2009. Sie war mit dem Zwanzigsten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969 im Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG verankert worden. Dort hieß es bis zum 31. Juli 2009: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.“ Von diesem Grundsatz ausgenommen waren nach Halbsatz 2 Kreditaufnahmen „... zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“ Auch die Länder hatten diese Schuldenregel – mit Ausnahme von Hamburg und Hessen – weitgehend in ihre jeweiligen Verfassungen übernommen.<sup>10</sup>

Für eine Abkehr von der „Goldenen Regel“ nach fast 40 Jahren ihrer Geltung gab es 2009 gute qualitative und quantitative Gründe. Denn eine effektive Verschuldungsbegrenzung wurde im Ergebnis erkennbar nicht erreicht. Die Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts stiegen von 1053 Euro je Einwohner im Jahr 1970 auf 20698 Euro je Einwohner im Jahr 2009. Die Schuldenstandsquote relativ zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) wuchs in diesem Zeitraum von 18 % auf 69 % (vgl. Abbildung 1). Getrieben wurde diese Entwicklung insbesondere von stark wachsenden Kreditmarktschulden des Bundes und der Länder (vgl. Abbildung 2).

5 Einer der vorgebrachten Kritikpunkte ist, dass die Schuldenbremse Investitionen hemme, indem ausgabenseitig ein politischer Anreiz bestehe, zur Einhaltung des strukturellen Neuverschuldungsverbots zuerst die investiven Ausgaben zu reduzieren. Vgl. G. A. Horn, K. Rietzler: Die Schuldenbremse ist eine Investitionsbremse, Makronom vom 2.11.2016, <https://makronom.de/die-schuldenbremse-ist-eine-investitionsbremse-17782> (7.10.2019); S. Dullien, D. Hirschel, J. Priewe, S. Reiner, D. Trochowski, A. Troost, A. Truger, H. Wolf: Zukunftsinvestitionen ermöglichen – Spielräume der Schuldenbremse in den Bundesländern nutzen, Positionspapier vom 25.7.2018, S. 3; H. Bardt, M. Grömling, T. Hentze, T. Puls: Investieren Staat und Wirtschaft in Deutschland zu wenig? Bestandsaufnahme und Handlungsbedarf, Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW-Analysen, Nr. 118, Köln 2017, S. 72 f.

6 Vgl. M. Hüther: 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft?, IW-Policy Paper, Nr. 3/19, Köln 2019, S. 25 f.

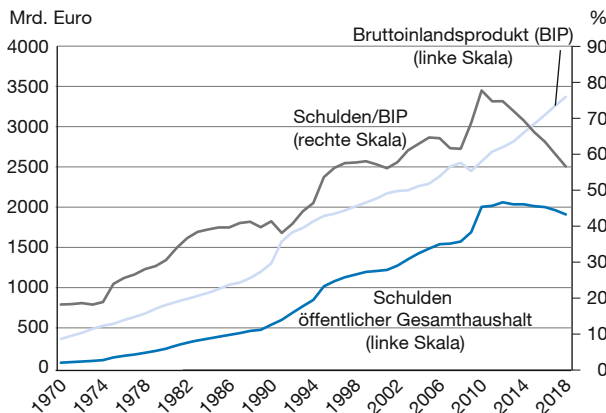
7 R. Habeck, A. Baerbock, A. Hofreiter, K. Göring-Eckardt, A. Hajduk, O. Krischer, K. Dröge, S.-C. Kindler, S. Giegold, T. Al-Wazir, M. Heinsold, R. Pop: In die Zukunft investieren, Positionspapier vom 5. September 2019, Berlin 2019.

8 Vgl. beispielsweise M. Hüther, a. a. O., S. 20 f.; S. Dullien et al., a. a. O., S. 3; sowie P. Bofinger: Schuldenbremse: von der statischen „schwarzen Null“ zur dynamischen „schwarzen Null“, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg. (2019), H. 5, S. 322 f.

9 Vgl. E. Baumann, J. Schneider: Die neue Regel des Bundes, in: C. Kastrop, G. Meister-Scheufelen, M. Sudhof (Hrsg.): Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 219, 2010, S. 89.

10 W. Ebert, B. Mattil, G. Meister-Scheufelen, M. Sudhof: Ausgangslage und Entstehungsgeschichte der Reform, in: C. Kastrop, G. Meister-Scheufelen, M. Sudhof (Hrsg.): Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 219, 2010, S. 132 f.

Abbildung 1

**Absolute und relative Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts**

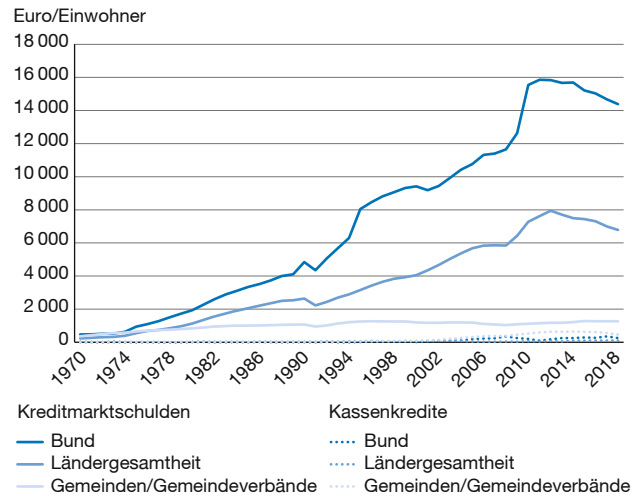
Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datengrundlage: Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung, Lange Reihe ab 1970, Fachserie 18, Reihe 1.5, Wiesbaden 2019.

Wenngleich diese Entwicklung auch durch Sondereffekte wie etwa der Deutschen Einheit und ihren finanziellen Folgelasten<sup>11</sup> geprägt wurde, so ist sie insbesondere auf einige strukturelle und Ausgestaltungsschwächen zurückzuführen. Zum einen erwies sich der Spielraum der Schuldenregel als zu weit abgegrenzt. Dem Ausnahmezustand der (sich anbahnenden) Gleichgewichtsstörung lastete eine ebenso große begriffliche Unschärfe an wie dem Investitionsbegriff, was die disziplinierende Funktion der Schuldenregel zunehmend unterminierte. Eine gravierende Schwachstelle bildete zudem die grundlegende Orientierung an Bruttoinvestitionen, die für die Neuverschuldung maßgebend waren, aber nicht den tatsächlichen Zuwachs des staatlichen Kapitalstocks widerspiegeln.<sup>12</sup> Der ausschließliche Bezug der Schuldenregel auf die Haushaltsaufstellung und mithin ihre fehlende Bindung an den Haushaltsvollzug stellte ebenso einen Mangel dar wie das Fehlen antizyklischer Tilgungs-

11 Vgl. T. Lenk, P. Glinka: Rückgrat der Deutschen Einheit – Der bundesstaatliche Finanzausgleich, in: 25 Jahre Rechnungshöfe der Neuen Bundesländer – Jubiläumsschrift der Präsidentin und Präsidenten der Rechnungshöfe der neuen Bundesländer anlässlich der gemeinsamen Veranstaltung am 20. Oktober 2016 im Hans Otto Theater in Potsdam, S. 103-116.

12 Mit der Orientierung der zulässigen Neuverschuldung an den Bruttoinvestitionen ging einher, dass Abschreibungen und somit Vermögensverzehr nicht berücksichtigt wurden. In der Folge stiegen die Schulden schneller als das staatliche Nettovermögen.

Abbildung 2

**Absolute Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden**

Quelle: eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden 2019.

pflichten und systematischer Kontrollmechanismen.<sup>13</sup> Zwar gab es auch während der Geltungsdauer der alten Schuldenregel Phasen der Haushaltskonsolidierung und einnahme- wie ausgabeseitige Korrekturen mit dem Ziel der Schuldeneindämmung. Im Ergebnis stellte sich die Bindungskraft der mit dem alten Schuldenregime verbundenen Intention einer antizyklischen Fiskalpolitik jedoch als zu gering heraus.

Mit der Einführung der neuen Schuldenbremse im Jahr 2009 hat der Verfassungsgesetzgeber die Schuldenregeln nicht nur partiell reformiert, sondern auch einen deutlichen Paradigmenwechsel vollzogen, indem die „Goldene Regel“ als ideelles Fundament aufgegeben wurde.

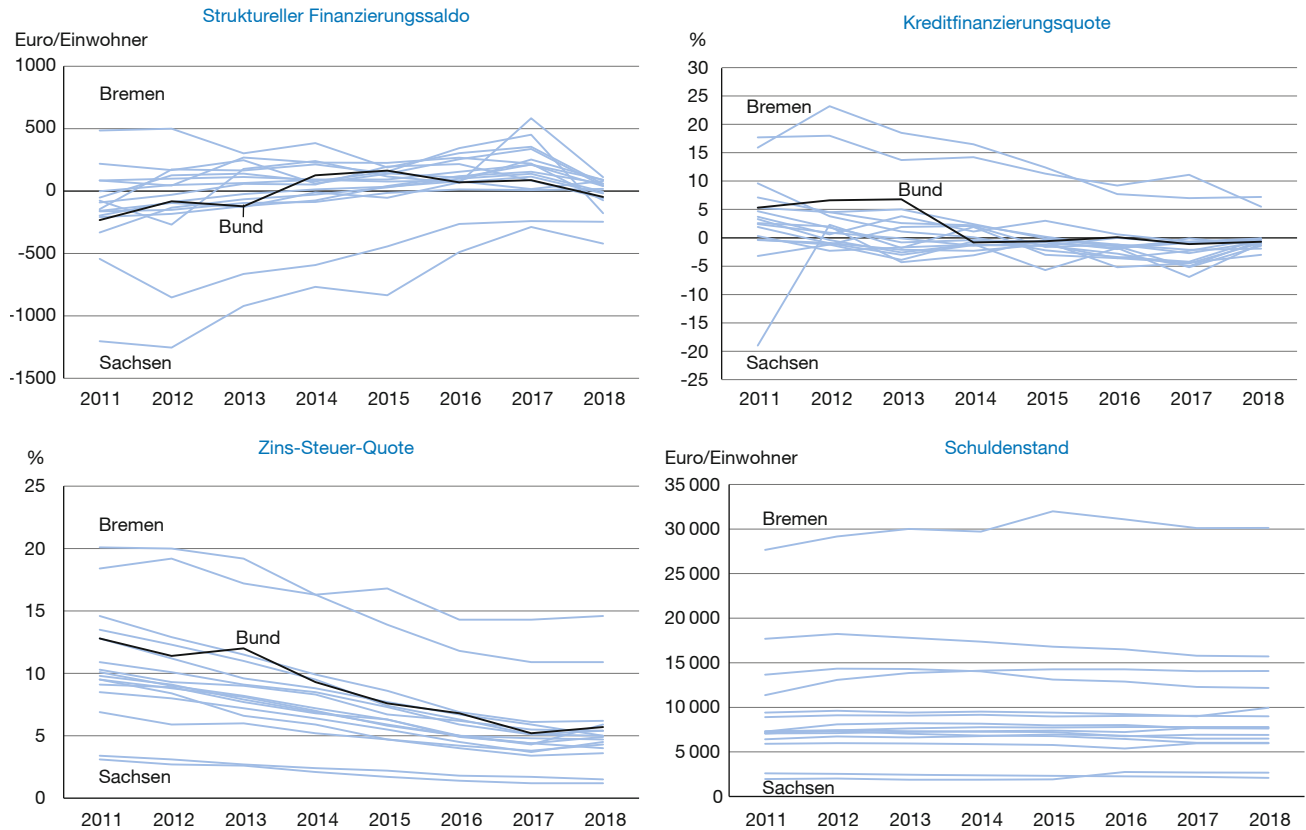
**Die Entwicklung seit 2009**

Die Schuldenbremse der Gegenwart ist ein im Grundsatz striktes Verbot von Nettoneuverschuldung bei konjunktureller Normallage. Lediglich dem Bund verbleibt neben dem konjunkturbedingten gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG auch ein Spielraum für strukturelle Neuverschuldung in Höhe von 0,35 % des BIP. Für die Länder hingegen ergeben sich Kreditspielräume nur noch bei schwacher

13 Vgl. W. Ebert et al., a. a. O., S. 132 f.; sowie E. Dönnebrink, M. Erhardt, F. Höppner, M. Sudhof: Entstehungsgeschichte und Entwicklung des BMF-Konzepts, in: C. Kastrop, G. Meister-Scheufelen, M. Sudhof (Hrsg.), a. a. O., S. 42 f.

Abbildung 3

## Haushaltskennziffern des Stabilitätsrats für den Bund und die Länder in den Berichtsjahren 2011 bis 2018



Anmerkung: Die Länder Sachsen und Bremen bildeten 2011 bei allen betrachteten Kennzahlen die Werteränder der Ländergesamtheit.

Quelle: eigene Darstellung, Datengrundlage: Stabilitätsrat (2011-2018): Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrates zur Haushaltsüberwachung gemäß §3 Stabilitätsgesetz, Berichtsjahre 2011-2018, [https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Haushaltsueberwachung/Haushaltskennziffern%20und%20Stabilit%C3%A4tsberichte/Haushaltskennziffern\\_und\\_Stabilit%C3%A4tsberichte\\_node.html](https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Haushaltsueberwachung/Haushaltskennziffern%20und%20Stabilit%C3%A4tsberichte/Haushaltskennziffern_und_Stabilit%C3%A4tsberichte_node.html) (9.10.2019). Die Werte sind der jeweiligen „aktuellen Haushaltslage“ entnommen.

Konjunktur. Ausnahmen für Bund und Länder bilden nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG „Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“.

Die Anwendung des neuen Schuldenregimes begann gemäß Art. 143 Abs. 1 Satz 2 GG mit dem Haushaltsjahr 2011. Abweichungsmöglichkeiten und mithin eine Übergangsfrist zur Haushaltskonsolidierung bestanden für den Bund bis Ende 2015 und bestehen für die Länder noch bis Ende 2019. Doch bereits seit der Verabschiedung der neuen Schuldenbremse haben sich die einschlägigen Kennziffern des Stabilitätsrates deutlich positiv entwickelt (vgl. Abbildung 3). Zwar wurde diese Entwicklung von niedrigen Zinsen, einer guten Konjunktur und deren positiven Effekten auf die öffentlichen Haushalte – etwa

den einnahmeseitigen Rekordzuwächsen – befördert, so dass der Einfluss der Schuldenbremse auf die jüngsten Konsolidierungserfolge bisweilen als gering eingeschätzt wird.<sup>14</sup> Gleichwohl zeigt ein Blick in die Vergangenheit, dass günstige ökonomische Rahmenbedingungen längst kein Garant für längerfristig anhaltende Konsolidierungsprozesse und Haushaltsdisziplin sind. Dass die Bedeutung von Verschuldung in den Haushalten von Bund und Ländern zuletzt stetig abgenommen hat, dürfte neben Rekorderinnahmen und gesunkenen Zinslasten auch auf Haushaltspolitiken zurückzuführen sein, die sich am nahenden Wirksamwerden eines grundgesetzlich veranker-

14 Vgl. z. B. K. Rietzler, A. Truger: Is the „Debt Brake“ behind Germany's successful fiscal consolidation? A comparative analysis of the „structural“ consolidation of the government subsector budgets from 1991 to 2017, in: Revue de l'OFCE, Review special issue 2019: Economic policies in the euro area after the crisis, Paris 2019, S. 11-30.

ten strukturellen Neuverschuldungsverbots ausrichteten. Die Konsolidierungserfolge der letzten Jahre können deshalb als Indiz für eine vergleichsweise hohe praktische Wirksamkeit der Schuldenbremse gesehen werden, ohne den Einfluss anderer bedeutender Einflussfaktoren gering zu schätzen.

### Erforderliche Investitionen als eines der zentralen Argumente in der Debatte

Als Kehrseite der Entwicklung wird angeführt, dass die öffentliche Investitionstätigkeit durch die Schuldenbremse eingeschränkt werde und folglich erforderliche Investitionen ausblieben oder zu gering ausfielen.<sup>15</sup> Unstrittig ist, dass die Gebietskörperschaften in den vergangenen Jahren im Durchschnitt zu wenig investiert haben, um das staatliche Vermögen zu erhalten bzw. den Erfordernissen der Gegenwart und Zukunft anzupassen. Insbesondere auf der kommunalen Ebene – die zwar von der Schuldenbremse nicht erfasst, als staatsorganisatorischer Bestandteil der Länder von ihren Auswirkungen jedoch mittelbar betroffen ist – kommt es seit geraumer Zeit zu einem spürbaren Nettoverzehr des vorhandenen Vermögens, indem die Bruttoinvestitionen geringer ausfallen als die Abschreibungen. Dies führte in den meisten Ländern seit Mitte der 2000er Jahre auch zu einem gesamtstaatlichen Vermögensverzehr.<sup>16</sup> Das KfW-Kommunalpanel 2019 weist für die kommunale Ebene einen geschätzten Investitionsrückstand von 138,4 Mrd. Euro aus. Die größten Rückstände nehmen die Kämmereien demnach im Bereich Schulen und Erwachsenenbildung (42,8 Mrd. Euro) sowie im Bereich der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (36,1 Mrd. Euro) wahr.<sup>17</sup>

Hinzu kommen Erfordernisse weiterer bedeutender Zukunftsinvestitionen, die sich ebenenübergreifend ergeben und erhebliche – wenngleich schwer abschätzbare – Mittelvolumina erfordern werden. Trotz deutlicher Fortschritte am aktuellen Rand wird etwa der Ausbau der digitalen Infrastruktur, darunter der flächendeckende Breitbandausbau, weitere Anstrengungen und mithin Investitionen notwendig machen.<sup>18</sup> Und schließlich entstehen im Kontext der langfristigen Klimaschutzziele Deutschlands verschiedene Handlungsbedarfe, die eine intensive fi-

nanzielle Beanspruchung der öffentlichen Hand mit sich bringen. Gemeint sind unter anderem die Entwicklung und Förderung von innovativen Technologien zur Reduzierung von Schadstoffemissionen, die Vertiefung und Etablierung klimafreundlicher Mobilität und Städteplanung oder Anpassungen in der Energieerzeugung sowie deren sozialverträgliche Ausgestaltung.<sup>19</sup> Auch die große Bedeutung dieser Themen und der Umfang der mit ihnen verbundenen Herausforderungen ließen ein striktes Neuverschuldungsverbot zuletzt in die Kritik geraten.

### Die neuen finanzpolitischen Rahmenbedingungen

Wenig Beachtung in der aktuellen Debatte um die Schuldenbremse fand bisher hingegen der Aspekt der bestehenden Mechanismen zur Verteilung der vorhandenen Steuereinnahmen. Dabei ist die bundesstaatliche Steuerverteilung im Hinblick auf die Herausforderungen, die derzeit benannt werden, von essenzieller Bedeutung. Denn die Investitionstätigkeit der Gebietskörperschaften hängt entscheidend von der Mittelausstattung ab, die sich als fiskalisches Ergebnis der Steuerzuordnungs- und Verteilungsmechanismen ergibt.

Mit der Föderalismusreform 2017, in deren Zentrum die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen stand, kam es zu weitreichenden Veränderungen der Finanzmittelverteilung, die sich überwiegend ab dem Jahr 2020 entfalten werden.<sup>20</sup> Das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wurde umfassend reformiert und führt ab der kommenden Dekade zu einer Verschiebung finanzieller Mittel vom Bund zu den Ländern in Höhe von jährlich rund 10 Mrd. Euro – verglichen mit einer Weiterführung des bisherigen Finanzausgleichssystems. Selbst unter Berücksichtigung der Einsparungen, die der Bund von 2019 zu 2020 unter anderem aufgrund der wegfallenden Solidarpaktmittel verzeichnet, verbleibt eine Übertragung auf die Länderebene in Höhe von netto rund 4 Mrd. Euro. Insbesondere durch den höheren prozentualen Anteil der Länder am Aufkommen der Umsatzsteuer wird sich dieser Betrag in den Folgejahren erhöhen – um weitere 440 Mio. Euro von 2020 zu 2021, um weitere 435 Mio. Euro von 2021 zu 2022 sowie um weitere 442 Mio. Euro von 2022 zu 2023 (vgl. Tabelle 1).

<sup>15</sup> Vgl. J. Boysen-Hogrefe, a. a. O.

<sup>16</sup> Vgl. T. Lenk, M. Hesse, M. Kilian, O. Rottmann, T. Starke: Erfassung zukunfts wirksamer Ausgaben der öffentlichen Hand – Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Leipzig 2016, S. 34.

<sup>17</sup> Vgl. E. Krone, H. Scheller: KfW-Kommunalpanel 2019, in: KfW-Bankengruppe (Hrsg.): KfW Research, Frankfurt a. M. 2019, S. 10 f.

<sup>18</sup> Vgl. N. Opiela, J. Tiermann, J. D. Gumz, G. Goldacker, B. Thapa, M. Weber: Deutschland-Index der Digitalisierung 2019, Berlin 2019.

<sup>19</sup> Für einen genaueren Überblick siehe z. B. Nationale Plattform Zukunft der Mobilität: Wege zur Erreichung der Klimaziele 2030 im Verkehrssektor, Zwischenbericht, Nr. 3/2019, Arbeitsgruppe 1, Berlin 2019.

<sup>20</sup> Im Detail siehe T. Lenk, P. Glinka: Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich – eine Reform und viel Reformaufschub, in: Wirtschaftsdienst, 97. Jg. (2017), H. 7, S. 506-512; T. Lenk, P. Glinka: Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern in Deutschland ab 2020 – Ein Novum mit vielen Risiken, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 73. Jg. (2018), H. 4, S. 831-854.



Tabelle 1

**Lasten des Bundes im bundesstaatlichen Finanzausgleich und in weiteren reformrelevanten Kanälen**

in Mio. Euro

	2019	2020	2021	2022	2023
zusätzlicher Umsatzsteuerübertrag an die Länder		4 020	4 066	4 111	4 157
allgemeine BEZ	4 564	7 639	7 952	8 301	8 631
Gemeinde-BEZ		1 431	1 490	1 548	1 608
Forschungs-BEZ		184	206	189	194
Sonderbedarfs-BEZ	3 117	1 032	1 032	1 032	1 032
<b>Lasten im bundesstaatlichen Finanzausgleich</b>	<b>7 681</b>	<b>14 306</b>	<b>14 746</b>	<b>15 181</b>	<b>15 622</b>
Konsolidierungshilfen	400				
Sanierungshilfen		800	800	800	800
Finanzhilfen für Seehäfen	38	38	38	38	38
GVFG-Bundesprogramm	333	333	333	333	333
Entflechtungsmittel	3 069				
<b>Lasten insgesamt</b>	<b>11 521</b>	<b>15 477</b>	<b>15 917</b>	<b>16 352</b>	<b>16 793</b>
Veränderung zum Vorjahr		3 956	440	435	442

Anmerkung: BEZ = Bundesergänzungszuweisungen. GVFG = Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz.

Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datengrundlage: Regionalisierte Steuerschätzung vom Mai 2019.

Die Dezentralisierung finanzieller Mittel könnte insbesondere im Hinblick auf die bestehenden Investitionsbedarfe der Länder und Kommunen neue Impulse setzen. Die Gemeinden sind finanziell über die kommunalen Finanzausgleichssysteme besonders eng mit der Landesebene verwoben. Insbesondere dort, wo ein Gleichmäßigkeitsgrundsatz oder eine Verbundquote besteht, partizipieren sie regelgebunden von den reformbedingten Mehreinnahmen der Länder. Darüber hinaus weiten sich durch die finanziellen Folgen der Reform die Spielräume der Länder, die eigene Investitionstätigkeit zu stärken oder im Rahmen von Fachförderprogrammen kommunale Investitionen diskretionär zu fördern.

Überdies wird die Einführung des Art. 104c GG im Zuge der Föderalismusreform 2017 und dessen Erweiterung im Jahr 2019 mittel- und langfristig zur Reduzierung des kommunalen Investitionsstaus im Bereich der Bildungsinfrastruktur – d.h. insbesondere in der Ausstattung der Schulen – beitragen. Dass die entsprechenden Grundgesetzänderungen aus föderalismustheoretischen Erwägungen zurecht deutliche Kritik erfuhren, sei an dieser

Stelle erwähnt, jedoch nicht weiter thematisiert.<sup>21</sup> Die Einführung eines Art. 104d GG hat zudem einen Rahmen zur Steigerung von Investitionen in den sozialen Wohnungsbau geschaffen. Auch dieser Bereich wird von den Kommunen als besonders bedeutsam und hiesige Investitionen als sehr dringlich eingeschätzt.<sup>22</sup>

**Zunächst bestehende Spielräume ausschöpfen**

Vernachlässigt wurde auch mit den jüngsten Maßnahmen des Gesetzgebers erneut – wie bereits im Zusammenhang mit der Föderalismusreform 2017 – die Frage, ob die vertikale originäre Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen noch mit den Aufgabenbeständen und den daraus resultierenden Ausgabelasten von Bund, Ländern und Kommunen korrespondiert. Dabei wären insbesondere die massiven Investitionsbedarfe auf der kommunalen Ebenen ein geeigneter Anlass, um über eine zukunftsgerechte Primärverteilung der Steuereinnahmen zu diskutieren. Eine bessere Ausstattung der Kommunen mit eigenen Steuermitteln könnte dem kommunalen Investitionsrückstand besser entgegenwirken als Förderprogramme, die stets einen hohen bürokratischen Aufwand mit sich bringen und den Mitteleinsatz deutlich erschweren.<sup>23</sup> Die deutsche Finanzverfassung legt hierfür insbesondere eine Modifizierung der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nahe. Ein höherer kommunaler Anteil könnte die Steuerbasis der kommunalen Ebene erhöhen und folglich deren Investitionstätigkeit auf eine zuverlässigere finanzielle Grundlage stellen.

Anlass zur grundsätzlichen Überprüfung gibt es zwar in besonderem Maße, aber nicht nur in der vertikalen Mittelverteilung, sondern darüber hinaus auch bei der horizontalen Verteilung der Steuereinnahmen – sowohl auf der Ebene der Länder als auch auf der kommunalen Ebene. Hier wären zum einen die bestehenden Regeln der Steu-

21 Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.): Grundgesetzänderungen zur Bildungsinfrastruktur in der Kritik, 2018, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw41-pa-haushalt-kooperationsverbot-570802> (14.10.2019); sowie für ausführliche Kritik aus finanzwissenschaftlicher Perspektive: T. Lenk, P. Glinka, M. Hesse: Bildungsföderalismus in Deutschland. Finanzwissenschaftliche Bewertung der Grundgesetzänderung, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg. (2019), H. 3, S. 196-202. Dass ein „Ruf nach dem Bund“ in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland kein Einzelfall ist und die Länder bereit sind, im Gegenzug für finanzielle Mittel eigene Kompetenzen abzugeben, zeigt z.B. W. Renzsch: Ökonomische Föderalismustheorie, funktionaler Föderalismus und Finanzausgleich, in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2018, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 240, 2018, S. 316 f.

22 E. Krone, H. Scheller, a.a.O., S. 11 f.

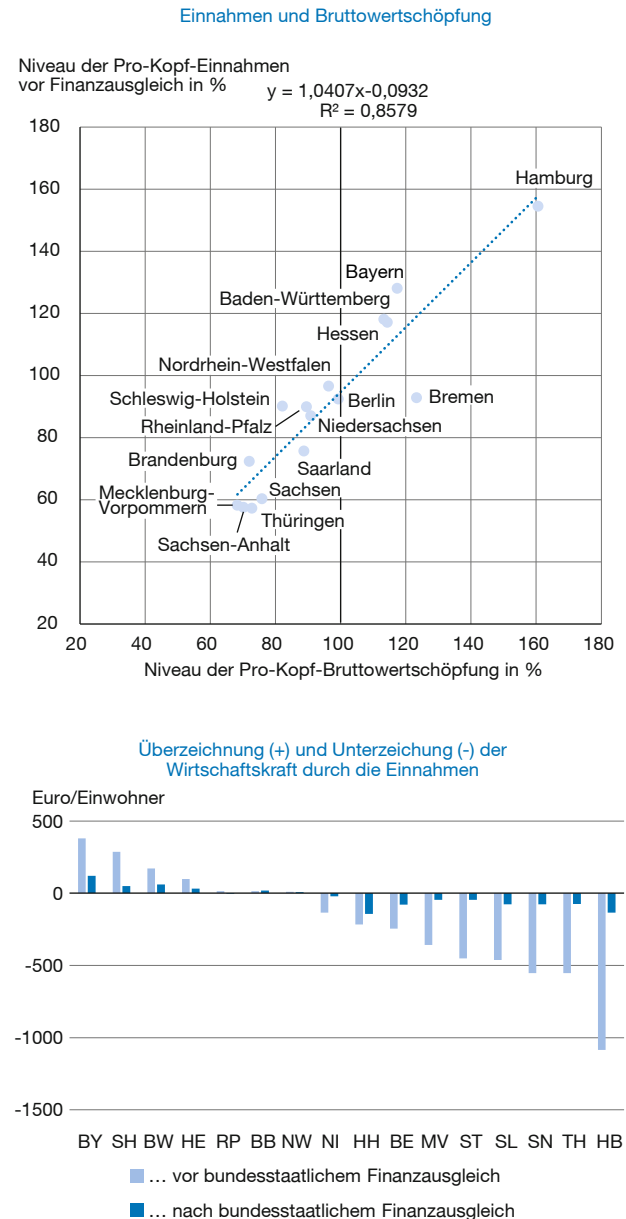
23 Vgl. S. Brand, J. Steinbrecher: Gut Ding will Weile haben! Warum rufen Kommunen Fördermittel nur zögerlich ab?, in: KfW Research, Volkswirtschaft Kompakt, Nr. 168, Frankfurt a. M. 2018.

erzuordnung und Steuerzerlegung des jeweiligen Länderteils an den Verbundsteuern zu nennen.<sup>24</sup> Denn im fiskalischen Ergebnis dieser Regelungen zeigt sich eine deutliche Diskrepanz zwischen dem, was die Länder erwirtschaften und dem, was sie vor Finanzausgleich an Steuern vereinnahmen. Quantitativ kommt dies durch zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen dem Niveau der regionalen Bruttowertschöpfung (BWS) und dem Niveau der originären Steuereinnahmen zum Ausdruck mit dem Ergebnis, dass sich sowohl Wirtschaftsstärke als auch Wirtschaftsschwäche einzelner Länder überproportional in der primären Mittelausstattung niederschlägt (vgl. Abbildung 4 oben). Zwar ist der Gesamtzusammenhang zwischen beiden Größen – hier beispielhaft für das Jahr 2018 illustriert – recht deutlich ausgeprägt, doch zeigt ein Blick auf die einzelnen Länder bzw. Ländergruppen auch eine besondere Problematik: Insbesondere wirtschaftsstarke Länder wie Bayern, Baden-Württemberg oder Hessen werden durch den Status quo bevorteilt und wirtschaftsschwache Länder, allen voran die ostdeutschen Flächenländer mit Ausnahme von Brandenburg, finanziell benachteiligt.

Werden die Niveaudiskrepanzen zwischen Wirtschaftskraft und originären Einnahmen in konkrete Eurobeträge umcodiert, entspricht der finanzielle Vorteil etwa Bayerns vor Finanzausgleich 380 Euro je Einwohner und der finanzielle Nachteil beispielsweise Thüringens 554 Euro je Einwohner (vgl. Abbildung 4 unten). Es erscheint aus grundsätzlichen Erwägungen und überdies im Hinblick auf die öffentliche Investitionstätigkeit nicht unproblematisch, wenn sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von ohnehin wirtschafts- und finanzschwachen Ländern aufgrund von Steuerzuteilungsmechanismen einnahmenseitig nur unvollständig übersetzt. Auch nach allen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bleiben Teile der originären Leistungsfähigkeitsverzerrungen bestehen. Der finanzielle Vorteil Bayerns – gemessen am Niveau der Wirtschaftskraft – beträgt dann noch 122 Euro je Einwohner, der finanzielle Nachteil Thüringens immerhin 75 Euro je Einwohner.

Diskrepanzen zwischen Wertschöpfungs- und Einnahmenniveau bestehen auch auf der kommunalen Ebene, jedoch mit umgekehrtem Vorzeichen: In der Gesamtheit zeigt sich bei der Übersetzung der Wirtschafts- in Steuerkraft eine Benachteiligung der zumeist wirtschaftlich überdurchschnittlich starken kreisfreien Städte, deren

**Abbildung 4**  
**Wirtschaftskraft und originäres Einnahmenniveau in den Ländern, 2018**



Anmerkung: BB = Brandenburg, BE = Berlin, BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HB = Bremen, HE = Hessen, HH = Hamburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SH = Schleswig-Holstein, SL = Saarland, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen.

Quellen: eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2018, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Bd. 1, Berechnungsstand August 2018/Februar 2019, Frankfurt a.M. 2019; Bundesministerium der Finanzen: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2018, Berlin o. J.

<sup>24</sup> Siehe weiterführend T. Lenk, P. Glinka: Nach der Reform – Die Steuerzuordnung und Steuerzerlegung im horizontalen Verhältnis der Länder. Diskussions- und Forschungsfeld für die nächsten Jahre, in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 237, 2017, S. 385-400.



Einnahmenniveau in der Regel weniger stark über dem Bundesdurchschnitt liegt.<sup>25</sup> Allerdings gilt dies nicht für alle Steuerarten gleichermaßen. Der Schlüssel zur Weiterverteilung des kommunalen Umsatzsteueranteils etwa, der sich am Gewerbesteueraufkommen, an der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie an den Entgelten orientiert, benachteiligt vielmehr wirtschaftsschwache Regionen.

Aufgabe der Politik sollte es sein, diese durchaus differenzierten Problematiken zum Anlass zu nehmen, um die Regelwerke der Steuerzuordnung zwischen den und innerhalb der einzelnen Gebietskörperschaftsebenen einer grundsätzlichen und systematischen Überprüfung zu unterziehen. Investitionsbedarfe der Gebietskörperschaften sind mit Blick auf die föderale einnahmenseitige Verteilungslogik als direkte Bezugsgröße zwar nicht geeignet und werden als solche hier auch nicht vorgeschlagen. Gleichwohl könnte eine Reform der bestehenden Steuerzuordnungs- und Zerlegungsmechanismen, die zu einer stärkeren Kopplung von Wirtschaftskraft- und Einnahmenniveau führt, eine wachsende öffentliche Investitionsfähigkeit als Kollateralnutzen hervorbringen.

### Öffnung der Schuldenbremse als nachrangige Option

Bei allen nachvollziehbaren ökonomischen Argumenten, die derzeit eine Öffnung der Schuldenbremse attraktiv erscheinen lassen, sollten die Risiken, die mit einer Lockerung des Status quo einhergehen, nicht bagatellisiert werden. Zum einen erscheint es unwahrscheinlich, dass der langfristige Zinssatz dauerhaft auf dem derzeitigen, niedrigen Niveau verharrt. Das günstige Zins-Wachstums-Differenzial ist zwar mit Blick auf die Historie der Bundesrepublik kein einmaliger Zustand, jedoch bei Weiterem auch nicht der Regelfall. Die Hypothese, es handle sich dabei um eine neue Normalität, ist eher indizien-gestützt als stichhaltig belegt und insofern nicht frei von

Zweifeln. Auch halten die Erfahrungen mit der „Goldenen Regel“ – zumindest mit ihrer konkreten Umsetzungsform in der Vergangenheit – zu grundsätzlicher Skepsis an.

Für eine Erhöhung der öffentlichen Investitionstätigkeit gibt es auch innerhalb des bestehenden Rahmens noch ungenutzte Handlungsspielräume. Der Bund etwa hat mit der Politik der „Schwarzen Null“ in den letzten Jahren seine finanziellen Möglichkeiten regelmäßig nicht ausgeschöpft. Überdies schaffen die Ergebnisse der Steuerverteilung keine optimalen finanziellen Rahmenbedingungen, um die Investitionstätigkeit zu stärken. Weder wird die vertikale Steuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden den gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen – auch den Investitionserfordernissen – im deutschen Föderalstaat gerecht, noch sind die Mechanismen der horizontalen Steuerzuordnung vor Finanzausgleich gemessen an ihrer Leistungs- und Sachgerechtigkeit zweifelsfrei. Die Finanzhilfen des Bundes, deren verfassungsrechtliche Grundlage mit den jüngsten Grundgesetzänderungen erweitert wurde, schaffen zwar bedingt finanzielle Abhilfe auf manchen, konkreten Problemfeldern (z.B. Schulen, sozialer Wohnungsbau). Sie lassen jedoch zugleich das Grundproblem einer unzureichenden Ausstattung der Kommunen mit eigenen finanziellen Mitteln weiterhin ungelöst und schaffen neue Kompetenzkonflikte im deutschen Bundesstaat.

Eine grundlegende Änderung der Schuldenbremse erscheint angesichts der positiven Auswirkungen auf die öffentliche Investitionstätigkeit, die von anderen, zum Teil hier dargestellten Maßnahmen ausgehen könnten und eine Grundgesetzänderung nicht zur Voraussetzung hätten, verfrüht. Bevor diese Möglichkeiten der Optimierung ernsthaft geprüft worden sind, sollten die Prinzipien der Schuldenbremse nicht vorschnell verworfen werden und Reformüberlegungen auf ihre technische Konkretisierung innerhalb des bestehenden verfassungsrechtlichen Rahmens begrenzt bleiben.<sup>26</sup>

25 Vgl. M. Hesse, T. Starke, I. Jänchen, P. Glinka: Prosperierende Städte, abgehängte Regionen?, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg. (2019), H. 10, S. 703-710.

26 Technische Schwächen der Schuldenbremse und folglich Ansätze zur Verbesserung zeigen u.a. T. Lenk, C. Bender, P. Glinka, a.a.O.

#### Title: *Debt Brake in the Context of Changed Fiscal Policy Conditions*

**Abstract:** *The German debt brake is under increasing criticism. Investment requirements in Germany and the favourable economic environment, in particular, are seen as reasons for the abolition or modification of the existing debt regime. In this context, the supposed advantages of alternative regulations should also be compared with their risks and previous mistakes in debt policy must be taken into account. In a renunciation of the 'black zero' policy or reforms in the original distribution of revenue between the federal government, the states and the municipalities have opportunities to improve the investment policy framework, without having to give up the debt brake prematurely.*

**JEL Classification:** H20, H60, H77