

Meister-Scheufelen, Gisela

Article — Published Version

Die deutsche Schuldenbremse: Weg aus der permanenten Neuverschuldung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Meister-Scheufelen, Gisela (2011) : Die deutsche Schuldenbremse: Weg aus der permanenten Neuverschuldung, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 91, Iss. 9, pp. 643-647,
<https://doi.org/10.1007/s10273-011-1277-8>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/88808>

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.

Gisela Meister-Scheufelen

Die deutsche Schuldenbremse: Weg aus der permanenten Neuverschuldung

Die deutsche Staatsschuldenquote ist seit den 1970er Jahren fast permanent gestiegen. Offenbar hat die an die Bruttoinvestitionen gebundene Schuldenbegrenzungsregel versagt. Eine nachhaltige Finanzpolitik ist seitdem nicht gelungen. Die Entscheidung für eine Schuldenbremse, die den Bund ab 2016 und die Länder ab 2020 stärker bindet, wird von der Autorin begrüßt.

Was ist eine nachhaltige Finanzpolitik? Nachhaltigkeit wird in der Regel an der Generationengerechtigkeit festgemacht.¹ So soll eine Generation nur die Ressourcen verbrauchen, die nicht von der nächsten Generation benötigt werden, kurz: Eine Generation soll nicht auf Kosten der nächsten Generation oder gar Generationen leben. Auf die Finanzpolitik bezogen heißt dies, dass eine Generation nicht mehr Vermögenswerte verbrauchen sollte, als sie schafft. Dies gilt sowohl für den privaten als auch für den öffentlichen Haushalt. Bei öffentlichen Haushalten ist Maßstab des Vermögenswerts die Wirtschaftsleistung, die im Land bzw. in der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Körperschaft erbracht wird, also die Summe der produzierten Güter und erbrachten Dienstleistungen.² Nachhaltige Finanzpolitik setzt also voraus, dass sich der Staat pro Jahr nicht mehr verschuldet als er an Wirtschaftswachstum generiert. Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion hat mit den Maastrichtkriterien festgelegt, dass die Schuldenstandsquote, d.h. der Schuldenstand des Gesamthaushalts eines Staates gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP), 60% nicht überschreiten darf. Um dies sicherzustellen, darf danach – bei einem unterstellten durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von nominal 5% – die Neuverschuldung 3% des BIP nicht überschreiten.³

Hier wird erkennbar, dass die Schuldenfreiheit offensichtlich nicht Voraussetzung nachhaltiger Finanzpolitik ist. Ist dies der Erkenntnis geschuldet, dass sich politische Postulate am politisch Machbaren orientieren sollten oder ist dieses Zugeständnis ökonomisch begründbar? Wohl beides: Als über die Voraussetzungen für die Aufnahme eines Staates in die Währungsunion entschieden wurde, orientierte sich die EU an den finanzpolitischen Gegeben-

heiten der meisten EU-Länder. Als die Staats- und Regierungschefs im Dezember 1991 die europäische Währungsunion beschlossen, lag die Schuldenstandsquote der EU-Länder im Schnitt bei 60% des BIP. Deutschland hatte 1991 allerdings eine Quote von nur 40,4%. Zudem war man überzeugt, dass die Forderung nach einer radikalen Ausgabensenkung der öffentlichen Hände oder gar drastischer Steuererhöhungen zu Verwerfungen am Arbeitsmarkt und in der wirtschaftlichen Entwicklung führen würde.

Bei entsprechender Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft ist eine Belastung des Staatshaushalts mit Zinsleistungen in einer begrenzten Höhe ökonomisch verantwortbar. Die Höhe einer solchen Zinslastquote, d.h. des Anteils der Zinsausgaben an den Staatsausgaben, lässt sich nicht exakt bestimmen, da die Zinsausgaben wesentlich vom allgemeinen Zinsniveau abhängen. So lag die Zinslastquote 2002 bei 14,9%, als die Schuldenstandsquote Deutschlands 61% betrug, während sie 2010 nur bei 10,9% lag, obwohl die Schuldenstandsquote Deutschlands inzwischen auf 83,2% angestiegen war. Das Zinsniveau war 2010 eben deutlich günstiger als 2002.⁴

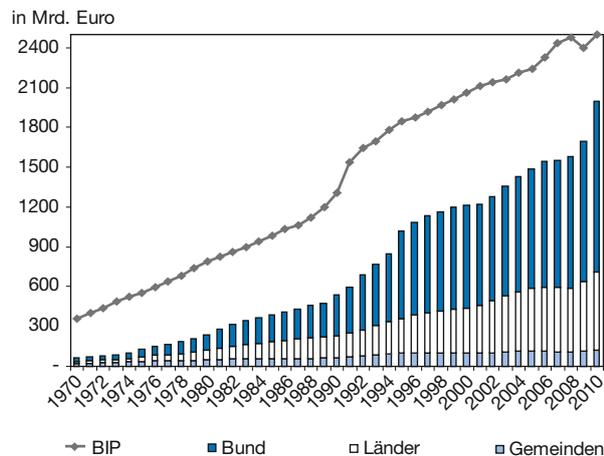
Überschreitet ein Land die Belastungsgrenze verliert die Politik jeglichen Gestaltungsspielraum und die Möglichkeit, notwendige Investitionen zu tätigen, um die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts zu erhalten. Ab einer bestimmten Verschuldungshöhe droht ein Land seine Kredit-

⁴ Bundesministerium der Finanzen: Monatsberichte, Juli 2003, S. 109, Oktober 2003, S. 92, Juli 2011, S. 96 und 107.

- ¹ So bereits der Brundtland-Report, herausgegeben von der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung 1987.
- ² E. Baumann, J. Schneider: Die neuen Regeln des Bundes, S. 89 ff., in: C. Kastrop, G. Meister-Scheufelen, M. Sudhof (Hrsg.): Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, Berlin 2010.
- ³ Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, Amtsblatt C 236 vom 2.8.1997, Amsterdam, 17.6.1997.

Dr. Gisela Meister-Scheufelen war Ministerialdirektorin im Finanzministerium Baden-Württembergs. Derzeit ist sie Lehrbeauftragte am Karlsruher Institut für Technologie (KIT) und an der Universität Konstanz.

Abbildung 1
Öffentliche Verschuldung und BIP



Verschuldung: 1970 bis 2009: Finanzen und Steuern 2009, Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5, Übersicht 1.1.1: Kreditmarktschulden und Kassenkredite; 2010: vorläufige Ergebnisse aus der Pressemitteilung Nr. 069 vom 21.2.2011; BIP: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2010: Bruttoinlandsprodukt, Bruttonationaleinkommen, Volkseinkommen, Lange Reihen ab 1950, Stand Februar 2011.

Quelle: Daten des Statistischen Bundesamts.

würdigkeit zu verlieren. Es erhält liquide Mittel nur noch zu sehr hohen Zinsen oder überhaupt nur noch von einer zentralen Notenbank. Damit droht der Staatsbankrott. Griechenland hat dies bei einem Schuldenstand von 143% des BIP (2010) erreicht.⁵ Der Staatsbankrott konnte nur noch durch Unterstützungsmaßnahmen des IWF und der EU abgewendet werden. Deutschland hatte bereits zweimal einen Staatsbankrott zu beklagen, 1923 als Spätfolge des 1. Weltkrieges und nach 1945. Außer Griechenland ist Island das jüngste Beispiel, dessen Staatsbankrott in Folge der Finanzmarktkrise 2008 nur mithilfe des IWF und einer Kreditzusage von Finnland, Dänemark, Norwegen und Schweden abgewendet werden konnte. Zuvor, d.h. 2001/2002 befand sich Argentinien im Staatsbankrott.

Man kann also festhalten, dass nachhaltige Finanzpolitik dann erreicht ist, wenn ein Land schuldenfrei ist oder der Schuldenstand in einem vertretbaren Verhältnis zur Wirtschaftsleistung liegt, der Schuldenstand gemessen an der Wirtschaftsleistung nicht erhöht wird und das Ausgaben-niveau des öffentlichen Haushalts so angelegt ist, dass es bei einer konjunkturellen Normallage von den Einnahmen (ohne Kredite) gedeckt wird.

Die Schuldenentwicklung Deutschlands

2010 lag die Verschuldung des Gesamthaushalts Deutschlands, d.h. des Bundes, der Länder und der Gemeinden,

bei 1,99 Billionen Euro. Dies entsprach 24 450 Euro je Einwohner und 83,2% der Wirtschaftsleistung. Der Bund trägt mit 1,3 Billionen Euro, d.h. knapp zwei Drittel zur Gesamtverschuldung bei, der Beitrag der Länder beträgt 595 Mio. Euro, d.h. knapp 30%, der Beitrag der Kommunen 119 Mio. Euro, also 6% (vgl. Abbildung 1).

1973 betrug die Schuldenstandsquote noch 18,3%. Seitdem ist sie jedes Jahr, von wenigen Ausnahmen abgesehen, gestiegen und erreicht mittlerweile mehr als 80%. Lediglich 1986, 1989, 2000, 2001, 2006 und 2007 war die Schuldenstandsquote leicht rückläufig. Bereits vor der deutschen Einheit lag sie bei knapp 42%. Die Gründe für den Anstieg sind vielfältig. Sicher ist, dass der Solidität der öffentlichen Finanzen lange Zeit keine politische Priorität eingeräumt wurde, die mäßigend auf den Ausbau des Verwaltungsapparats sowie den Anspruch auf die Ausweitung von Subventionen oder Sozialleistungen gewirkt hätte. Die einnahmesenkenden Steuerreformen haben sich einseitig an politisch Wünschenswertem, aber nicht an finanzpolitisch Machbarem orientiert. Die Politik hat es dabei auch nicht leicht: Selbst eine Steuervereinfachung ist in der Regel mit Steuersenkungen und damit mit einer Schwächung der Einnahmeseite verbunden. Einer der Gründe für die mangelnde Durchschlagskraft finanzpolitischer Rationalität lag in der unzureichenden Schuldenbegrenzungsregel.

Bisherige Schuldenbegrenzungsregel

Art. 115 GG regelte für den Bund, dass Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfe. Ausnahmen seien nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. Entsprechende Regelungen sahen bzw. sehen auch heute noch die meisten Landesverfassungen vor.

Die Schwächen dieser Regelung liegen auf der Hand:

- Die Neuverschuldung war grundsätzlich nur durch die Höhe der Investitionen begrenzt. Das im alten Art. 109 Abs. 2 GG formulierte Staatsziel, dass bei der Haushaltswirtschaft – also auch bei der Kreditaufnahme – den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen sei, lief bei der Kreditaufnahme unterhalb der Höhe der Investitionsausgaben faktisch ins Leere. Das heißt, die öffentliche Hand machte auch dann Schulden, wenn die Steuereinnahmen sprudelten. Es wurde also in guten Zeiten nicht auf neue Schulden verzichtet, geschweige denn bestehende getilgt.

⁵ Eurostat: Pressemitteilung, Euroindikatoren 60/2011, 26.4.2011.

- Die Ausnahmeregelung der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts hatte der ergebnisgeleiteten Interpretation Tür und Tor geöffnet. Das Verfassungsgericht Nordrhein-Westfalen (NRW) hat mit dem Urteil vom 15. März 2011 den Nachtragshaushalt des Landes NRW für verfassungswidrig erklärt,⁶ weil sich der Nachtragshaushaltsgesetzgeber (nicht einmal) die Mühe gemacht habe, auch nur den Versuch zu unternehmen zu begründen, ob die erhöhte Kreditaufnahme geeignet sei, die angenommene Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren und wie dies denn gelingen solle. Dies zeigt, dass der Rückgriff auf den Ausnahmetatbestand als mühelos empfunden wurde.
- Unverständlich war bei der bisherigen Schuldenbegrenzungsregel der Bezug zur staatlichen Bruttoinvestition, weil darin auch Erhaltungssubventionen enthalten waren, die das Vermögen also lediglich erhielten und nicht steigerten. Neuen Schulden musste demzufolge nicht einmal ein Wertzuwachs des Staatsvermögens gegenüberstehen. Auch die Lebens- bzw. Nutzungsdauer erworbener Investitionsgüter hatte keinen Einfluss auf die Dauer der Kreditaufnahme. Eine einmal getätigte, gegebenenfalls kurzlebige Investition generierte eine dauernde Kreditermächtigung, die über Jahrzehnte hinweg revolving in Anspruch genommen werden konnte.
- Sondervermögen des Bundes und der Länder waren von der Schuldenbegrenzungsregel nicht erfasst.
- Unzureichend war, dass die Entscheidung über die Nettokreditaufnahme nur für die Haushaltsplanung, nicht aber für den Haushaltsvollzug getroffen wurde. Wurden geplante Investitionen, auf die zur Rechtfertigung neuer Schulden verwiesen worden war, gar nicht durchgeführt, so spielte dies für die Verfassungsmäßigkeit des Haushalts keine Rolle.
- Schließlich fehlte jegliche Tilgungsverpflichtung. Auf diese Weise blendete die Schuldenbegrenzungsregel die Entwicklung des Schuldenstands völlig aus und befasste sich nur mit der jeweils aktuellen Haushaltsplanung. Angesichts der in den öffentlichen Haushalten immer noch vorherrschenden kameralistischen Haushaltsführung, die sich auf eine Liquiditätsrechnung des jeweiligen Haushaltsjahres bezieht, war dies zwar eine befremdlich anmutende, gleichwohl konsequente Haltung des Gesetzgebers. Verzichten der Bund und 13 der 16 Länder doch bis heute auf ein kaufmännisches

Rechnungswesen, in dem auch die Vermögensveränderungen mitsamt der Verschuldung und den Pensionsverpflichtungen bilanziert werden müssten. Da sich die neue Schuldenbremse im Grundgesetz nach der Schweizer Schuldenbremse orientiert, darf man hoffen, dass sich die Bundes- und Landespolitik in Deutschland auch der Doppik, die in der Schweiz bereits 1981 beschlossen worden ist, nähert.⁷

- Schlussendlich fehlte der alten Schuldenbegrenzungsregel eine Instanz, die eine wirksame Kontrolle über die Verschuldungsentwicklung der Länder ausübte.

Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz

Es ist ein großes Verdienst von Günther Oettinger und Peter Struck, den beiden Vorsitzenden der Föderalismuskommission II, mit der Schuldenbremse im Grundgesetz eine Verfassungsregel – übrigens gegen erhebliche Widerstände – durchgesetzt zu haben, die der Finanzpolitik nach 60 Jahren endlich die verfassungsrechtliche Priorität verschafft, auf die sie angewiesen ist, um sich als generationengerecht erweisen zu können.

Die Schuldenbremse regelt in dem neu gefassten Art. 109 GG, dass die Haushalte von Bund und Ländern künftig grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Unter bestimmten Voraussetzungen können Ausnahmeregelungen vom Neuverschuldungsverbot vorgesehen werden, und zwar

- zur symmetrischen Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden Konjunktorentwicklung (konjunkturelle Komponente). Kredite, die im Abschwung aufgenommen wurden, sind im Aufschwung wieder zurückzuführen;
- für Fälle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, mit gleichzeitiger Festlegung entsprechender Tilgungsregelungen.

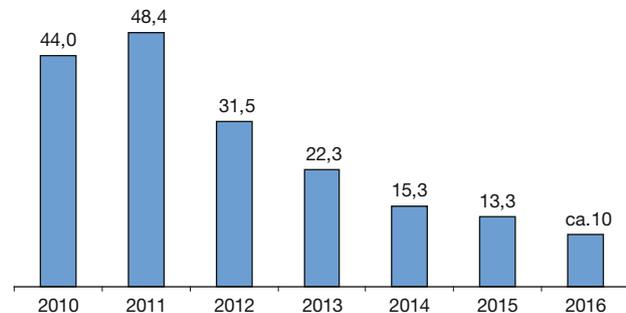
Für den Bund wurden diese Ausnahmen in Art. 115 GG und dem Gesetz zur Ausführung von Art. 115 des Grundgesetzes geregelt. Danach sind, wenn die tatsächliche Kreditaufnahme von der zulässigen während des Haushaltsvollzugs abweicht, diese Abweichungen auf einem Kontrollkonto festzuhalten. Der negative Saldo des Kontrollkontos soll 1,5% des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Ab einer Überschreitung von 1% des BIP

⁶ Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15.3.2011, VerfGH 20/10.

⁷ Ch. Magin: Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse, in: Wirtschaftsdienst, 90. Jg. (2010), H. 4, S. 262 ff., hier S. 268.

Abbildung 2
Nettokreditaufnahme des Bundes

in Mrd. Euro



2010 bis 2015: Eckwertebeschluss des Bundeskabinetts zum Bundeshaushalt 2012 vom 16.3.2011; 2016: laut Finanzplan des Bundes 2010 bis 2014.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

ist der Saldo des Kontrollkontos konjunkturgerecht zurückzuführen.⁸

Nach Art. 109, 115 GG darf der Bund jährlich eine strukturell bedingte Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von 0,35% des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Anspruch nehmen.⁹ Die Einhaltung der Vorgabe des ausgeglichenen Haushalts ist für den Bund ab dem Jahr 2016 zwingend vorgesehen. Der Bund hat sich bereits auf einen Abbaupfad verständigt, der Ende 2015 zu einem strukturell ausgeglichenen Bundeshaushalt führen soll (vgl. Abbildung 2).

Für die Länder ist dagegen keine strukturelle Verschuldungskomponente vorgesehen, d.h. die Länder dürfen grundsätzlich keine neuen Schulden machen. Eine antizyklische Kreditaufnahme zur Steuerung konjunktureller Schwankungen ist im Rahmen der Implementierung der symmetrischen Konjunkturkomponente in den jeweiligen Landesverfassungen zulässig. Das Verfassungsgebot des ausgeglichenen Haushalts gilt für die Länder ab dem Jahr 2020, d.h. sie haben ihren Haushalt bis zum 31. Dezember 2019 strukturell auszugleichen.

Im Gegensatz zur Schweizer Schuldenbremse ist die deutsche Schuldenbremse keine Budgetregel, die auf einer Rückführung der aufgenommenen Kredite besteht.¹⁰ Allerdings wird mit der symmetrischen Umsetzung der Konjunkturkomponente erreicht, dass sich in konjunkt-

rell guten Zeiten die Nettokreditaufnahmemöglichkeit reduziert bzw. Überschüsse erwirtschaftet werden müssen. Mit der Schuldenbremse wird zumindest die Schuldenstandsquote automatisch sinken, da die Vermeidung von Neuverschuldung in konjunkturell normalen Zeiten den Schuldenstand einfriert, während die Wirtschaftsleistung zunimmt.

In den Verhandlungen der Föderalismuskommission II zeigte sich, dass eine Reihe finanzschwacher Länder nur unter der Voraussetzung von Finanzhilfen bereit war, der Schuldenbremse zuzustimmen.¹¹ Diese Forderung war zumindest bei einzelnen Ländern nachvollziehbar: Ihre Haushaltslage ist überaus problematisch, da sie mit zu hohen Fixkosten angesichts der einwohnerzahlbedingten geringen Einnahmehasis oder zu hohen Zinszahlungen belastet sind und sich deshalb nicht in der Lage sahen, aus eigener Kraft ihren Haushalt bis Ende 2019 strukturell auszugleichen.

Die Konsolidierungshilfen nach Art. 143d GG sehen vor, dass fünf Länder (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) von 2011 bis 2019 eine finanzielle Unterstützung in Höhe von 800 Mio. Euro jährlich erhalten. Die Finanzierung dieser Hilfen tragen Bund und Länder zu je 50%. Voraussetzung für die Gewährung der Hilfen ist, dass die Konsolidierungsländer einen Konsolidierungspfad einhalten, der sie in die Lage versetzt, ihre Haushalte bis spätestens zum 31. Dezember 2019 strukturell auszugleichen und ab 2020 die neue Schuldenregelung einzuhalten. Anfang 2011 hat der Bund mit den Konsolidierungsländern Verwaltungsvereinbarungen geschlossen.

Ein Streitpunkt war dabei, wie die Konjunkturkomponente des staatlichen Defizits in Abgrenzung zum strukturellen Defizitanteil zu berechnen ist.¹² Im Ergebnis haben sich zu Recht diejenigen durchgesetzt, die in Anlehnung an die Berechnungsmethode der EU im Stabilitäts- und Wachstumspakt dafür plädierten, die Konjunkturkomponente aus dem Produkt von Produktionslücke und Budgetsensitivität zu ermitteln, unabhängig davon, ob ein Rückgang der Steuereinnahmen konjunkturell oder durch steuerpolitische Entscheidungen bedingt war.¹³

8 Bundesministerium der Finanzen: Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Art. 115 Grundgesetz, S. 6.

9 Derzeit, 2011, würde der Neuverschuldungsrahmen des Bundes bei ca. 10 Mrd. Euro liegen.

10 P. Siegenthaler, F. Zurbrugg: Die Schweizer Schuldenbremse, in: C. Kastrop, G. Meister-Scheufelen, M. Sudhof (Hrsg.), a.a.O., S. 355 (362).

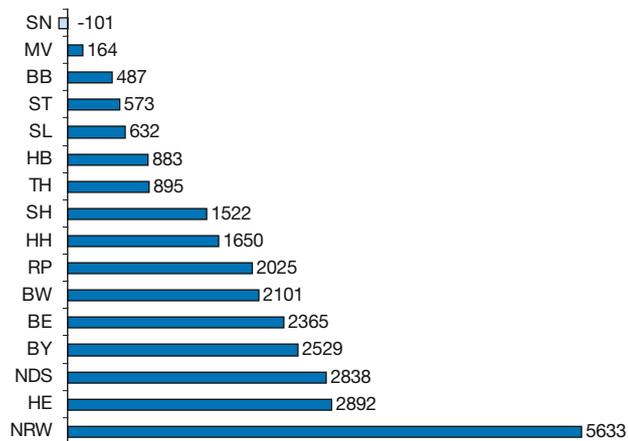
11 Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die Beratungen und ihre Ergebnisse, Herausgeber: Deutscher Bundestag, Bundesrat, Öffentlichkeitsarbeit, Berlin 2010.

12 I. Deubel: Die Föderalismusreform II: Weiterentwicklung der Verschuldungsgrenzen, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 2/2009, S. 231 ff.

13 Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI): Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung, Endbericht Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, 2010.

Abbildung 3
Strukturelles Defizit

in Mio. Euro



Quelle: Daten 2010 aus RWI: Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung, Essen 2010.

Nach den Berechnungen des RWI ergibt sich für die 16 Bundesländer 2010 ein strukturelles Defizit von immerhin 27 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 3). Dies zeigt, welche außerordentlich ambitionierte Aufgabe den Landesregierungen und Länderparlamenten bevorsteht. Der Abbau eines strukturellen Defizits von 5% bis 20% ist für die Länder überaus schwierig, da über 40% der Länderhaushalte durch direkte Personalausgaben gebunden sind. Bezieht man Zuwendungen und Zuschüsse mit ein, die zu einem erheblichen Teil in Personalhaushalte fließen, so liegt der Anteil bei über 50%. Personal in den Ländern heißt eben vor allem Lehrer, Professoren, Polizisten, Richter, Justizvollzugsbeamte und Steuerbeamte. Der Erfolg der Konsolidierung wird davon abhängen, ob es den Ländern gelingt, Konsolidierungspläne bis Ende 2019 zu verabreden,¹⁴ den Abbaupfad transparent und verständlich zu machen und ihn gut in der Öffentlichkeit zu kommunizieren. Letzteres lässt sich am besten verwirklichen, wenn die Maßnahmen per Volksentscheid abgestimmt werden und damit ein breiter politischer Konsens herbeigeführt wird.

Die Kritik an der Schuldenbremse bezieht sich vor allem darauf, dass gegen die Haushaltsautonomie der Länder verstoßen werde.¹⁵ Gegen dieses Argument spricht, dass der Bundesrat der Verfassungsänderung zugestimmt hat. Außerdem sind bereits die ersten Länder dabei, die ver-

fassungsrechtliche Schuldenbremse in ihre Verfassung aufzunehmen. So wurde am 27. März 2011 in Hessen in einer Volksabstimmung mit einer Zustimmung von 70% entschieden, die Schuldenbremse in die Verfassung des Landes aufzunehmen. Bereits am 19. Mai 2010 hatte der Landtag in Schleswig-Holstein die Schuldenbremse in die Verfassung aufgenommen. Der Landtag in Rheinland-Pfalz fügte am 16. Dezember 2010 einen neuen Art. 119 mit einer Schuldenbremse in die Landesverfassung ein.

Ausblick

Die verfassungsrechtliche Schuldenbremse bietet der Politik die historische Chance, die öffentlichen Haushalte aus der Schuldenfalle zu führen und zu konsolidieren.¹⁶ Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 mit ihren enormen finanziellen Folgen für die öffentlichen Haushalte hat allen politisch Verantwortlichen bewusst gemacht, wie notwendig eine wirksame Schuldenbegrenzung ist. Dieses Bewusstsein wurde 2010 und 2011 durch die drohenden Staatsinsolvenzen von Griechenland, Irland und Portugal noch geschärft.

Vorteilhaft ist, dass die Schuldenregel selbst auf einem zwar mühsam errungenen, aber breiten Konsens aller Parteien beruht.¹⁷ Die neue Schuldenregel enthält eine höhere Durchschlagskraft als die bisherige Regelung, da sie konkreter und damit ihre Einhaltung leichter überprüfbar und transparenter ist. Sie schreibt erstmals überhaupt vor, dass grundsätzlich keine neuen Schulden gemacht werden dürfen, und sie verpflichtet zu einem Tilgungsplan, wenn eine Kreditaufnahme konjunkturell oder katastrophenbedingt ausnahmsweise unvermeidbar ist. Vorteilhaft ist, dass sie in das europäische Schuldenregime eingebettet ist und sich an dessen Grundsätzen und Verfahren anlehnt, auch wenn sie nur neu eingerichtete, nicht aber vorhandene Sondervermögen erfasst. Die neue Schuldenregel verfügt zumindest über Sanktionen in Form des „name and shame“. Trotz dieser günstigen Ausgangslage wird der Weg aus der Neuverschuldung auch in Zukunft entscheidend vom politischen Willen abhängen.¹⁸ Noch ist nicht sicher, ob es den politischen Parteien tatsächlich gelingt, den Paradigmenwechsel im politischen Alltag zu vollziehen, wenn die Auseinandersetzung mit den Interessengruppen zunimmt, der öffentliche Druck immer stärker wird und die Versuchung groß ist, den Beifall der Bevölkerung durch eigentlich nicht finanzierbare Maßnahmen zu erhalten.

14 C. Fuest: Die fiskalpolitischen Handlungsspielräume Deutschlands mit der Schuldenschränke, in: Wirtschaftsdienst, 90. Jg. (2010), H. 11, S. 711 ff.

15 B. Fassbender: Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder, Verfassungsrechtliche Grenzen der Einführung einer „Schuldenbremse“ für die Länder, beck-online – NVwZ 2009, 737.

16 So auch L. P. Feld: Die Schuldenbremse ist ein wunderbares Instrument, in: Ch. Kastrop, G. Meister-Scheufelen, M. Sudhof (Hrsg.), a.a.O., S. 168 ff.

17 Mit Ausnahme der Partei Die Linke.

18 So auch S. Koriath: Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, in: Juristenzeitung, 14/2009, S. 729 ff., hier S. 736.