

Karl Heinz Hausner, Silvia Simon

Die neue Schuldenregel in Deutschland und die Schuldenbremse der Schweiz

Wege zu nachhaltigen öffentlichen Finanzen?

Im Februar 2009 haben sich Bund und Länder im Rahmen der Föderalismuskommission II auf eine neue Schuldenregel geeinigt. Diese stimmt in den Grundzügen mit der 2001 in der Schweiz eingeführten Schuldenbremse überein. Wie sind diese Regelungen ausgestaltet? Was wird an ihnen kritisiert?

Im Zuge der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise nehmen weltweit die Staatseingriffe zu und öffentliche Konjunkturprogramme sind an der Tagesordnung. Diese umfangreichen Staatsaktivitäten bleiben nicht ohne Wirkung auf die öffentlichen Haushalte. In Deutschland summierte sich die Staatsverschuldung Ende 2007 auf rund 1,5 Bio. Euro, was einem Schuldenstand von 65% des deutschen BIP entspricht. Da Art. 115 GG bisher weitestgehend wirkungslos geblieben ist, haben sich Bund und Länder im Februar 2009 auf eine neue Schuldenregel geeinigt, die in ihren Grundzügen der Schweizer Schuldenbremse ähnelt.

Im Folgenden wird zunächst die Situation der öffentlichen Haushalte in Deutschland und der Schweiz dargestellt. Des Weiteren wird die Schweizer Schuldenbremse vorgestellt und die neue Verschuldungsregelung in Deutschland analysiert. Eine zusammenfassende Bewertung bildet den Abschluss.

Umfang, Zusammensetzung und Entwicklung der Staatsverschuldung

Der öffentliche Gesamthaushalt in Deutschland hatte zum 31.12.2007 Schulden in Höhe von 1553 Mrd. Euro angehäuft. Die Zinszahlungen hieraus belaufen sich auf etwa 70 Mrd. Euro pro Jahr. Sie sind damit mehr als doppelt so hoch wie die gesamten Verteidigungsausgaben des Bundes im Jahr 2007. Gemessen an der Wirtschaftsleistung beläuft sich die Schuldenquote gegenwärtig auf 65% des BIP, während der Schuldenstand pro Einwohner 18 310 Euro beträgt.

Prof. Dr. Karl Heinz Hausner, 39, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Mannheim; Prof. Dr. Silvia Simon, 38, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Chur, Schweiz.

In der Schweiz belief sich im Jahr 2007 die gesamte Verschuldung von Bund, Kantonen und Gemeinden auf rund 225 Mrd. CHF. Dies entspricht einem Schuldenstand pro Einwohner von fast 30 000 CHF und einer Schuldenquote von 44,3% des BIP (vgl. Abbildung 1).¹

In der Schweiz geht über die Hälfte der Schulden auf das Konto des Bundes, während gut jeder vierte Schuldenfranken bei den Kantonen anfällt und etwa 20% bei den Gemeinden. Noch ungleicher fällt die Schuldenverteilung in Deutschland aus, wo der Bundesanteil bei über 60% liegt (vgl. Abbildung 2).

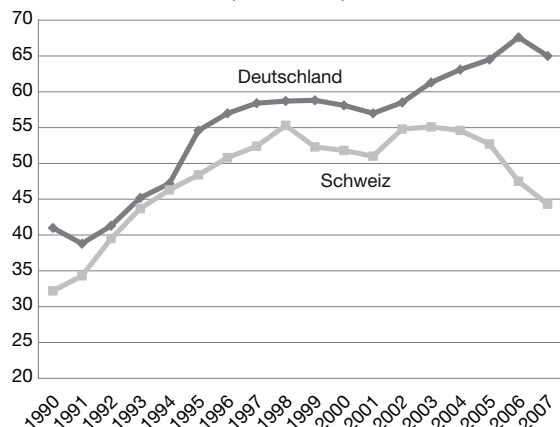
Betrachtet man die Entwicklung des nominalen Schuldenstandes im Zeitverlauf, so hat sich dieser in Deutschland allein seit 1990 fast verdreifacht, während in der Schweiz eine Verdopplung stattgefunden hat. In beiden Ländern ist dieses Wachstum in erster Linie auf den überproportionalen Anstieg der Bundesschulden zurückzuführen, die sich sowohl in der Schweiz als auch in Deutschland im selben Zeitraum mehr als verdreifacht haben.

Die Schweizer Schuldenbremse

Die schweizerische Finanzverfassung wird in der Bundesverfassung (BV) in dem separaten Kapitel „Finanzordnung“ in den Art. 126 bis 135 BV geregelt. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die seit 1. Januar 2008 in Kraft ist, wurde die schweizerische Finanzordnung zuletzt reformiert. Kennzeichen des schweizerischen Finanzsystems ist ein stark ausgeprägter fiskalischer Föderalismus, der neben dem Bund auch den Kantonen und Gemeinden eine hohe fiskalische Autonomie garantiert. So liegt der Hauptunterschied zwischen der deutschen und der schwei-

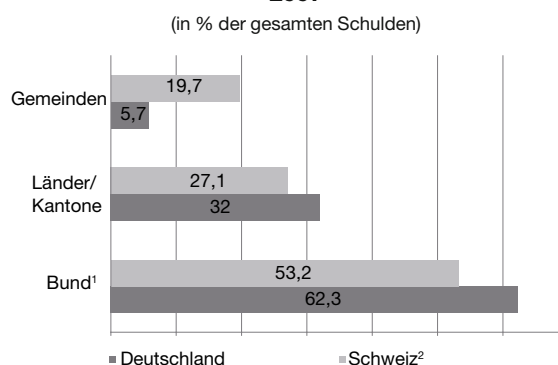
¹ Die Zahlen basieren zum Teil noch auf provisorischen Auswertungen und Schätzwerten und sind aufgrund unterschiedlicher Abgrenzungen nicht exakt mit den deutschen Zahlen zu vergleichen.

Abbildung 1
Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen
Schuldenquoten in Deutschland und der Schweiz
 (in % des BIP)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, lange Reihe; Eidgenössisches Finanzdepartement.

Abbildung 2
Schuldenanteil in Deutschland und der Schweiz
 2007
 (in % der gesamten Schulden)



¹ inklusive Sonderrechnungen (D, CH) und Sozialversicherungen (CH);
² Auswertung der Staats- und Jahresrechnungen (Bund und Sozialversicherungen) bzw. Hochrechnung auf Basis der Staats- und Jahresrechnungen (Kantone, Gemeinden).

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, lange Reihe; Eidgenössisches Finanzdepartement.

zerischen Finanzverfassung in der erheblichen Besteuerungsautonomie der Kantone und Gemeinden. Eine Paneluntersuchung für die 26 Schweizer Kantone belegt, dass die direkten kantonalen Volksrechte, die auch Finanzreferenden einschließen, gepaart mit der fiskalischen Dezentralisierung und gesetzlichen Regelungen zur Schuldenbegrenzung zu einer nachhaltigeren Finanzpolitik beitragen.² Die kantonalen Schuldenregeln basieren auf unterschiedlichen Mechanismen, die sich anhand der drei Kernelemente Grund-, Steuerungs- und Sanktionsregel vergleichen lassen. Infolge der finanziellen Schwierigkeiten des Schweizer Bundeshaushalts erarbeitete der Bundesrat ein Finanzleitbild, das Ziele, Grundsätze und Instrumente der Finanzpolitik des Bundes festlegt. Von den im Finanzleitbild angekündigten Weichenstellungen sind bis heute neben der NFA vor allem auch die Neue Finanzordnung und die Schuldenbremse des Bundes realisiert worden.

Die Schuldenbremse des Bundes wurde in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001 mit 85% Ja-Stimmen angenommen und löste damit die Übergangsbestimmung zum Haushaltsziel 2001 auf der Verfassungsstufe (Art. 126 BV) ab. Erstmals zum Einsatz kam die Schuldenbremse im Budget 2003.

² Vgl. L. P. Feld, G. Kirchgässner: Zur Effektivität von Schuldenbremsen. Die Erfahrung der Schweiz, in: R. Neck, J.-E. Sturm (Hrsg.): Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen, Wien 2005, S. 280 ff.; L. P. Feld, G. Kirchgässner, C. A. Schaltegger: Fiskalischer Föderalismus und wirtschaftliche Entwicklung: Evidenz für die Schweizer Kantone, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 25. Jg. (2005), S. 20 ff.

Entgegen den ursprünglichen Annahmen wurde die Schuldenbremse jedoch nicht auf der Grundlage eines strukturell ausgeglichenen Haushalts eingeführt, weshalb vom Parlament 2003 und 2004 zusätzlich Entlastungsprogramme verabschiedet wurden.

„Mit der Schuldenbremse hat der Bund ein Instrument eingeführt, das die Verknüpfung von ökonomischen Nachhaltigkeitsanliegen (...) mit der antizyklischen Fiskalpolitik (...) zum Ziel hat.“³ Entsprechend können konkret zwei Zielsetzungen der Schuldenbremse identifiziert werden.⁴ Das mittel- und langfristige Ziel besteht darin, den Bundeshaushalt nachhaltig zu stabilisieren, also strukturelle Defizite durch einen Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus hinweg zu vermeiden. Kurzfristig sollen mit Hilfe der Schuldenbremse konjunkturelle Schwankungen geglättet werden. Um diese Zielsetzungen zu erreichen, zeichnet sich die Schuldenbremse durch folgende Kernelemente aus:⁵

³ R. L. Frey: Finanzpolitik des Bundes seit 1990, Bericht im Auftrag der Kommission für Konjunkturfragen, Basel 2007, S. 28.

⁴ Vgl. Ebenda, S. 26; C. Colombier: Eine Neubewertung der Schuldenbremse, Working Paper Nr. 2 der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Bern 2004, S. 11; T. Beljean: Schuldenbremse – konjunkturverträgliche Konsolidierung des Bundeshaushalts, in: Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik, Nr. 11, 2001, S. 34 f.

⁵ Eine ausführliche Beschreibung der Schuldenbremse findet sich beispielsweise bei F. Bodmer: The Swiss Debt Brake: How it works and what can go wrong, in: Swiss Journal of Economics and Statistics, Vol. 142, Nr. 3, 2006, S. 307 ff. Das neu einzuführende Amortisationskonto wird an späterer Stelle erläutert.

1. *Grundregel*: Herzstück der Schuldenbremse ist die Vorgabe, dass die Ausgaben über den Konjunkturzyklus hinweg die Einnahmen nicht übersteigen dürfen. Die Steuerung der Staatsschuld erfolgt dabei über die Ausgabenseite, so dass die Schuldenbremse eine Ausgabenregel darstellt. So legt Art. 13 Abs. 1 Finanzhaushaltsgesetz (FHG) fest: „Der Höchstbetrag für die im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben nach Art. 126 Absatz 2 der Bundesverfassung entspricht dem Produkt aus den geschätzten Einnahmen und dem Konjunkturfaktor.“ Allerdings sind Ausnahmen von der Grundregel möglich. So müssen zum einen die im Voranschlag bewilligten Ausgaben (Ausgabenplafond) und geschätzten Einnahmen nicht mit den tatsächlichen Werten in der Abschlussrechnung übereinstimmen. Zum zweiten kann in außerordentlichen Situationen, wie etwa bei Naturkatastrophen oder schweren Rezessionen, der Ausgabenplafond mit einer absoluten Mehrheit von National- und Ständerat erhöht werden. „Also handelt es sich bei der Schuldenbremse um eine Regelbindung mit diskretionären Spielräumen, womit sie als flexible Regelbindung betrachtet werden kann.“⁶ Um Aushöhlungen der Schuldenbremse zu unterbinden, existiert gemäß Art. 16 FHG ein Ausgleichskonto. Dieses Ausgleichskonto wird durch denjenigen Teil der Ausgaben belastet, welche den festgelegten Ausgabenplafond überschreiten. Auf der anderen Seite werden Unterschreitungen des Ausgabenplafonds dem Ausgleichskonto gutgeschrieben.

2. *Konjunktursteuerungsregel*: Diese Steuerungsregel trägt dem kurzfristigen Ziel der Schuldenbremse Rechnung, indem in Phasen der Rezession die Ausgaben die Einnahmen übersteigen dürfen, während in Boomzeiten die Einnahmen größer als die Ausgaben sein müssen. Entsprechend werden die geschätzten Einnahmen stets mittels eines Konjunkturfaktors um konjunkturelle Einflüsse bereinigt. Auf diese Weise soll auch gewährleistet werden, dass die automatischen Stabilisatoren ihre volle Wirkung entfalten können. Genauer definiert wird der Konjunkturfaktor in Art. 13 Abs. 3 FHG: „Der Konjunkturfaktor entspricht dem Quotienten aus dem geschätzten realen Bruttoinlandprodukt gemäss langfristig geglättetem Trend und dem voraussichtlichen realen Bruttoinlandprodukt im Voranschlagsjahr“. Eine exakte Methode zur Bestimmung des Konjunkturfaktors wurde im Finanz-

haushaltsgesetz nicht festgeschrieben und man einigte sich zunächst auf den Hodrick-Prescott-Filter (HP-Filter)⁷, der schließlich durch den modifizierten HP-Filter (MHP-Filter) abgelöst wurde.⁸

3. *Sanktionsregel*: Die Sanktionsregel bezieht sich auf den Umgang mit Fehlbeträgen im Ausgleichskonto, die dadurch entstanden sind, dass die tatsächlichen Ausgaben die zulässigen Gesamtausgaben überschritten haben. Gemäß Art. 17 FHG ist vorgeschrieben, dass ein Fehlbetrag im Verlauf mehrerer Jahre durch eine Kürzung der festgelegten Ausgabenhöchstbeträge (Ausgabenplafond) ausgeglichen werden muss. Überschreitet ein Fehlbetrag 6% der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben, so muss diese Überschreitung binnen der nächsten drei Jahre beseitigt werden.

Grund- und Steuerungsregel zusammengenommen, legen fest, dass das Produkt aus den geschätzten Einnahmen und dem Konjunkturfaktor den zulässigen Höchstbetrag für die Ausgaben im Voranschlagsjahr, den Ausgabenplafond, determinieren. Ist der Konjunkturfaktor größer als 1, so deutet dies auf eine rezessive Phase hin, in der die Ausgaben die Einnahmen übersteigen können, während ein Konjunkturfaktor kleiner als 1 eine Boomphase signalisiert. Der Wirkungsmechanismus der Schuldenbremse kann auch mittels Zerlegung des effektiven Budgetsaldos in den strukturellen und den konjunkturellen Saldo dargestellt werden. Die Wirkung der Schuldenbremse besteht darin, „dass sie nur für den strukturellen Teil des tatsächlichen Saldos einen Wert von (mindestens) Null fordert. Ein Defizit ist erlaubt, aber nur, wenn es konjunkturell bedingt ist beziehungsweise in der folgenden Hochkonjunktur durch entsprechende Überschüsse wieder kompensiert wird, so dass die Verschuldung mittelfristig nicht zunimmt“.⁹

Die neue Schuldenregel in Deutschland

Seit der von der großen Koalition initiierten „großen Finanzreform“ im Jahr 1969 ist der Artikel 115 GG in

⁷ Der Konjunkturfaktor resultiert aus dem Vergleich zwischen langfristigem realen Trend-BIP und effektivem realen BIP, wobei das Trend-BIP nicht beobachtbar ist, sondern mittels statistischer Methoden geschätzt werden muss. Der HP-Filter stellt ein von Hodrick und Prescott entwickeltes Glättungsverfahren zur Schätzung dar. Vgl. M. Himmel, A. Geier: Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Schuldenbremse, in: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik, Nr. 2, 2004, S. 5 ff.; sowie ausführlich B. Schips, A. Frick, M. Graff et al: Gutachten zu ausgewählten Problemen der Schuldenbremse. Schlussbericht, Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich, Zürich 2003, S. 3 ff.

⁸ Vgl. P. A. Bruchez: A Modification of the HP Filter Aiming at Reducing the End-Point Bias, Working Paper Nr. 3 der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Bern 2003, S. 5 ff.

⁹ Vgl. T. Beljean, a.a.O., S. 37.

⁶ C. Colombier, A. Frick: Überlegungen zur Schuldenbremse, Zürich 2000, S. 10, online unter: <http://www.kof.ethz.ch/pdf/schuldenbremse.pdf>.

Kraft, der in Abs. 1 Satz 2 eine nationale Schulden­grenze enthält: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“ In den 38 Jahren seit Inkrafttreten des Art. 115 GG überstieg die Nettokreditaufnahme bis einschließlich 2007 insgesamt 16-mal die Investitionsausgaben. Die gesetzlich kodifizierte Ausnahmeregelung wurde damit ad absurdum geführt. Seit 1997 besteht zusätzlich zu der grundgesetzlichen eine europäische Schulden­grenze im EU-Gemeinschaftsrecht. Gerade Deutschland hatte, ebenso wie Frankreich, in jüngster Vergangenheit aufgrund der schlechten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wiederholt gegen die europäische Schulden­grenze verstoßen. Deshalb ging von diesen zwei Ländern ein enormer Druck auf die anderen EU-Staaten und die Europäische Kommission aus, den Pakt zu reformieren, was im März 2005 in Form einer Aufweichung der bisherigen Regeln geschah.¹⁰

Im März 2007 hat sich die 32-köpfige „Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ (Föderalismuskommission II) mit dem Ziel konstituiert, eine Reform zur Entflechtung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern zu erarbeiten. Das deutsche Bundesfinanzministerium hat Ende Februar 2008 der Föderalismuskommission II eine neue Schuldenregel vorgeschlagen,¹¹ deren Einführung auf Bundesebene für das Jahr 2011 geplant war.¹² Im Februar 2009 haben sich Bund und Länder auf eine neue Schuldenregel geeinigt, die bis zur Sommerpause 2009 im Grundgesetz verankert werden soll.¹³ Diese Schuldenregel ähnelt in ihren Grundzügen der Schweizer Schuldenbremse des Bundes und setzt sich aus einer strukturellen und einer konjunkturellen

Verschuldungskomponente, einem Kontrollkonto und einer Ausnahmeverschuldung zusammen.

1. *Strukturelle Verschuldungskomponente:* Die strukturelle Verschuldungskomponente soll die langfristige Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts auf jährlich 0,35% des BIP begrenzen. Dem Bund wird dabei der komplette Verschuldungsspielraum in Höhe von 0,35% des BIP vom Jahr 2016 an zugewilligt, wobei ab dem Haushaltsjahr 2011 mit dem Abbau des bestehenden Defizits begonnen werden soll. Die Länder hingegen sollen von 2020 an grundsätzlich keine neuen Schulden mehr machen können. In der Übergangszeit von 2011 bis 2019 werden die ärmeren Länder mit Konsolidierungshilfen in Höhe von 800 Mio. Euro jährlich unterstützt, um sie in die Lage zu versetzen, die Schulden­grenzen aus eigener Kraft einzuhalten. Dabei erhält Berlin 80 Mio. Euro, Bremen 300 Mio. Euro, das Saarland 260 Mio. Euro, Sachsen-Anhalt 80 Mio. Euro und Schleswig-Holstein 80 Mio. Euro pro Jahr. Dafür verzichten der Bund und die Länder jeweils auf 400 Mio. Euro aus Mehrwertsteuereinnahmen pro Jahr, die in einen vom Bundesfinanzministerium verwalteten Fonds eingezahlt werden. Bremen und das Saarland haben zugesagt, ihre Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht auf weitere Haushaltshilfen vom Bund zurückzuziehen. Ein neu zu schaffender Stabilitätsrat bestehend aus den Finanzministern von Bund und Ländern sowie dem Bundeswirtschaftsminister soll die Aufgabe eines haushalts- und finanzpolitischen Frühwarnsystems übernehmen.
2. *Konjunkturelle Verschuldungskomponente:* Neben der Strukturkomponente soll auch eine Konjunkturkomponente zum Einsatz kommen. Bei guter Konjunkturlage wird die Kreditobergrenze gesenkt bzw. es muss ein Überschuss erzielt werden. In einem Abschwung wird die Verschuldungsmöglichkeit hingegen erhöht, um die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. Über einen kompletten Konjunkturzyklus hinweg muss sich die konjunkturelle Verschuldungskomponente ausgleichen. Strukturelle und konjunkturelle Verschuldungskomponente orientieren sich an der Close-to-Balance-Obergrenze des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und damit am Konzept des über den Konjunkturzyklus annähernd ausgeglichenen Haushalts.
3. *Kontrollkonto:* Mit dem Kontrollkonto soll die tatsächliche Einhaltung der Schuldenregel überwacht werden. Auch bei einem regelkonform aufgestell-

¹⁰ Näheres zur Reform des Paktes etwa bei K. H. Hausner: Der neue Stabilitäts- und Wachstumspakt und die deutsche Staatsverschuldung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 4, S. 238-243.

¹¹ Bundesministerium der Finanzen: Modell einer neuen Schuldenregel, Kommissionsdrucksache 96 der Föderalismuskommission II, Februar 2008.

¹² Andere Vorschläge stammen etwa vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsverschuldung wirksam begrenzen – Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, März 2007; oder vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, Januar 2008. Ein guter Vergleich dieser beiden Vorschläge bei M. Heinrich: Zur Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Grenzen der Staatsverschuldung, in: Unterrichtsbücher für die Bundeswehrverwaltung, 47. Jg. (2008), H. 11, S. 401-408.

¹³ Vgl. Kommissionsdrucksache 174 der Föderalismuskommission II, 2009.

ten Haushalt kann ein nicht geplanter Kreditbedarf entstehen, wenn beispielsweise steuerliche Regelungen falsch eingeschätzt werden. Diese nicht-konjunkturbedingten Abweichungen zwischen Haushaltsaufstellung (SOLL) und Haushaltsvollzug (IST) werden auf dem Kontrollkonto gebucht und müssen später ausgeglichen werden. Die Föderalismuskommission II hat sich auf eine Obergrenze des Kontrollkontos von 1,5% des BIP verständigt, wobei bereits ab einer Überschreitung von 1,0% des BIP die strukturelle Neuverschuldungsmöglichkeit um den überschießenden Betrag, höchstens aber um 0,35% des BIP, verringert werden soll. Diese automatische Abbauverpflichtung wird aber nur wirksam, wenn eine positive Veränderung der Produktionslücke eintritt, um prozyklische Auswirkungen auf die Konjunktur zu vermeiden.

4. *Ausnahmeregelung*: In Sondersituationen (z.B. Naturkatastrophen) soll mittels einer Ausnahmeklausel ein zusätzlicher Finanzbedarf gedeckt werden können, um die Handlungsfähigkeit des Staates zu sichern. Diese Ausnahmeregelung muss jedoch mit einer hohen parlamentarischen Hürde versehen sein, um einer zu großzügigen Auslegung seitens der politischen Akteure vorzubeugen. Das Bundesfinanzministerium hat in seinem Entwurf vom Februar 2008 eine Mehrheit von 3/5 oder 2/3 der Parlamentarier vorgeschlagen. Die Föderalismuskommission II hat für diese Ausnahmeregel lediglich eine qualifizierte Mehrheit der Mitglieder des Bundestages vorgesehen, womit dem Kriterium einer hohen parlamentarischen Hürde jedoch nicht angemessen Rechnung getragen wird.

Beurteilung der Schuldenbegrenzung in Deutschland und der Schweiz

Im Hinblick auf die Schweizer Finanzverfassung, deren zentrales Charakteristikum die ausgeprägte föderative Kompetenzaufteilung und die damit verbundene hohe Finanzautonomie der nachgelagerten Gebietskörperschaften ist, stimmen zahlreiche Untersuchungen darin überein,¹⁴ dass das Schweizer Modell als Musterbeispiel für andere Bundesstaaten wie Deutschland dienen kann, wobei nicht zuletzt die kan-

tonalen Schuldenbremsen eine budgetdisziplinierende Wirkung entfalten. Die Schuldenbremse des Bundes wird als weiterer wichtiger Meilenstein in Richtung einer nachhaltigen Finanzpolitik betrachtet.

Die häufige Umgehung des Art. 115 GG und der kontinuierliche Anstieg der Staatsverschuldung haben auch in Deutschland einer nationalen Schuldenregel den Boden bereitet. Die von der Föderalismuskommission II beschlossene Schuldenregel bezieht sich dabei auf die Haushalte von Bund und Ländern. Im Gegensatz zu den Schweizer Kantonen haben jedoch die Bundesländer in Deutschland keine nennenswerte Finanzautonomie, vielmehr sind sie auf den gemeinsamen Steuerverbund mit dem Bund angewiesen. Die Regelung zur Begrenzung der Verschuldungsmöglichkeit der Bundesländer stellt einen Eingriff in die Haushaltsautonomie der Länder dar, was eine Änderung des Art. 109 Abs. 1 GG notwendig macht. Nur aufgrund der vereinbarten Konsolidierungshilfen für die ärmeren Länder in Höhe von 0,8 Mrd. Euro pro Jahr in den Jahren 2011 bis 2019 waren diese überhaupt bereit, der erforderlichen Grundgesetzänderung zuzustimmen. Insgesamt bedeutet die beschlossene Schuldenregel für die deutschen Bundesländer eine weitere Einschränkung ihrer Gestaltungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite, während ihre ohnehin kaum vorhandenen Kompetenzen auf der Einnahmenseite nicht erweitert werden. Dieser Aspekt bleibt ebenso wie die Fragen nach der Haftung für die Staatsschulden in einem Bundesstaat¹⁵ oder der Neugliederung der Bundesländer einer Föderalismuskommission III vorbehalten.

Ein zentraler Vorteil sowohl der Schweizer Schuldenbremse des Bundes als auch der deutschen Schuldenregel ergibt sich aus den institutionellen Regelungen, mit denen die diskretionäre Finanzpolitik in eine regelgebundene Finanzpolitik überführt wird. Zudem ist die angemessene Berücksichtigung der konjunkturellen Situation mittels eines Konjunkturfaktors bzw. einer konjunkturellen Verschuldungskomponente positiv zu beurteilen. Die Konjunkturlage hinterlässt vor allem auf der Einnahmenseite der staatlichen Haushalte deutliche Spuren. Damit die Schulden über den Konjunkturzyklus hinweg nicht zunehmen, müs-

¹⁴ Vgl. L. P. Feld, G. Kirchgässner: Sustainable Fiscal Policy in a Federal System: Switzerland as an Example, Discussion Paper Nr. 9, Universität St. Gallen, Department of Economics, 2004; L. P. Feld: Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz – Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung? Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung und der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin 2004; T. Baskaran, L. P. Feld: The Swiss System of Fiscal Federalism: Lessons for the German Reform Discussion, in: R. T. Baus, R. Blindenbacher, U. Karpen (Hrsg.): Wettbewerb versus Kooperation. Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus – eine vergleichende Perspektive, Baden-Baden 2007, S. 298 ff.

¹⁵ Haftungsfragen sind im Rahmen der Föderalismusreform II ausgiebig diskutiert worden, so etwa bei C. B. Blankart, E. R. Fasten: Wer soll für die Schulden im Bundesstaat haften? Eine vernachlässigte Frage der Föderalismusreform II, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 10, 2009, H. 1, S. 39-59; B. Jochimsen: „Staatsschulden ohne Haftung“ – Eine Option für deutsche Bundesländer?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 87. Jg. (2007), H. 8, S. 518-524; K. A. Konrad: Vorschläge zur wirksamen Verschuldungsbegrenzung der Länder, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 87. Jg. (2007), H. 9, S. 581-585.

sen in Boomphasen Überschüsse gebildet werden, was sich allerdings aufgrund polit-ökonomischer Faktoren und fiskalischer Asymmetrien in der Realität nur schwer durchsetzen lässt. Hier wirken nun die deutsche und schweizerische Schuldenregelungen als institutionelle „Fesseln“, die vor den Verlockungen einer guten Konjunktur schützen und die Ausgaben an die Einnahmen binden und gleichzeitig mittels Konjunkturfaktor den Haushalt konjunkturverträglich konsolidieren. Ohne konjunkturelle Anpassungen würden dagegen Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung Gefahr laufen, prozyklisch zu wirken und damit die Konjunkturschwankungen zu verstärken anstatt zu glätten.

Bei der Schweizer Schuldenbremse handelt es sich zudem um eine relativ einfache und transparente Regelung, die sich auf die breite Akzeptanz der Bevölkerung stützt, was auch eine aktuelle Umfrage belegt.¹⁶ Dort stimmen über zwei Drittel der Befragten der Forderung zu, dass der Bund Schulden abbauen müsse. Der Schuldenbremse erteilen 4% der Befragten eine sehr gute und über die Hälfte der Befragten eine gute Note. Darüber hinaus sprechen sich auch fast zwei Drittel der Befragten für eine Ausweitung der Schuldenbremse auf Ausgaben außerhalb des Budgets aus.

Trotz dieser Vorzüge sind Ausgestaltung und Mechanismus der Schuldenbremse nicht unumstritten. Die Güte der Schuldenbremse wird sich vor allem daran messen lassen müssen, ob es mit ihrer Hilfe gelingt, den Bundeshaushalt zu stabilisieren. Da es nun allerdings keine eindeutige Grenze für eine „akzeptable“ Staatsverschuldung gibt, existieren Befürchtungen, die Schuldenbremse sei zu streng ausgestaltet. Begründet wird dies mehrheitlich damit, dass der mit der Schuldenbremse postulierte Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus hinweg dazu führt, dass zwar die nominelle Staatsschuld stabilisiert wird, der reale Schuldenstand und die Verschuldungsquote aber im Zeitverlauf abnehmen. Unter diesem Blickwinkel ist die Schweizer Schuldenbremse restriktiver als die weithin anerkannte Richtlinie, die Verschuldungsquote zu stabilisieren. Dennoch rechtfertigen mehrere Aspekte, wie etwa die demographischen Herausforderungen, diese vergleichsweise strikte Regelung. „Die Schuldenbremse ist also (...) keineswegs zu streng, sondern garantiert letztlich nur den finanzpolitischen Handlungsspielraum für mögliche weitere

Belastungen.“¹⁷ In Deutschland ist die von der Föderalismuskommission II vorgeschlagene strukturelle Verschuldungskomponente von jährlich 0,35% des BIP weniger streng als die Schweizer Schuldenbremse, die grundsätzlich einen strukturell ausgeglichenen Bundeshaushalt fordert.

Kritik an der Schweizer Schuldenbremse

Andererseits wird aber auch in der Schweiz davor gewarnt, dass trotz Schuldenbremse die Staatsverschuldung weiter zunimmt. Auf dieser Befürchtung fußt auch der aktuelle Vorstoß des Schweizerischen Bundesrates, im Finanzhaushaltsgesetz eine Ergänzungsregel zur Schuldenbremse einzuführen. Ziel der Ergänzungsregel ist es, einen Schuldenanstieg über den Weg der außerordentlichen Ausgaben zu verhindern. „Die Grundidee der (...) Ergänzungsregel besteht darin, Defizite des außerordentlichen Haushalts über den ordentlichen Haushalt mittelfristig zu kompensieren.“¹⁸ Als Steuerungsgröße hierfür dient das neu einzuführende Amortisationskonto, das nicht mit dem bereits bestehenden Ausgleichskonto zu verwechseln ist. Überschreiten im Amortisationskonto die außerordentlichen Ausgaben die Einnahmen, so muss dieser Fehlbetrag spätestens während der sechs folgenden Rechnungsjahre durch Überschüsse im ordentlichen Haushalt abgetragen werden. Damit können außerordentliche Ausgaben nicht mehr zu einem dauerhaften Anstieg der Bundesschulden führen. Anfang 2009 haben nun auch Stände- und Nationalrat mehrheitlich für die Ergänzungsregel votiert. In der für Deutschland beschlossenen Schuldenregel sollen außerordentliche Einnahmen, wie etwa Privatisierungserlöse, entsprechend den Regelungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch eine Bereinigung der strukturellen Verschuldungsmöglichkeit um finanzielle Transaktionen neutralisiert werden. Die in der Vergangenheit wiederholt angewandte Praxis der Erhöhung des fiskalischen Handlungsspielraums durch Vermögensveräußerungen soll damit unterbunden werden.

Ein weiterer Kritikpunkt entzündet sich an der mangelnden Konjunkturreagibilität einer Schuldenregelung. Für die Schweiz wird dies schwerpunktmäßig auf die Randinstabilität des HP-Filters zurückgeführt.¹⁹ Durch den modifizierten MHP-Filter wurde

¹⁷ T. Beljean, a.a.O., S. 36.

¹⁸ Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV): Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Finanzhaushaltsgesetzes, Erläuternder Bericht, Bern 2008, S. 2.

¹⁹ Vgl. S. Danning er: A New Rule: The Swiss Debt Brake, IMF Working Paper Nr. 02/18, Washington DC 2000, S. 15 und S. 22.

¹⁶ Vgl. Isopublic: Projekt Schuldenbremse, im Auftrag der Economie-suisse, Zürich 2008. Interviewt wurden 1003 stimmberechtigte Einwohner der Schweiz.

dieser Schwachpunkt allerdings abgemildert. Für die geplante deutsche Schuldenregel liegen bislang lediglich zwei Schätzungen über die Auswirkungen der neuen Konjunkturregel auf die Realwirtschaft vor. Eine Prognose stammt vom Bundesfinanzministerium und kommt zu dem Ergebnis, dass die neue Schuldenregel „die notwendigen Spielräume ließe, um flexibel auf konjunkturelle Schwankungen und kurzfristig auftretende, unvorhergesehene Kreditbedarfe reagieren zu können“²⁰. Hingegen rechnet das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung mit einer prozyklischen Finanzpolitik und äußerst restriktiven Wirkungen in Abschwungphasen.²¹ Diese unterschiedlichen Bewertungen resultieren hauptsächlich aus der Frage, ob Steuereinnahmen sicher vorausgeschätzt werden können und daraus, wie hoch die Budgetsensitivität, d.h. die Reaktion der staatlichen Haushalte auf BIP-Änderungen, veranschlagt wird.

Ergänzend wird in der Schweiz auch kritisiert, dass das Ausgleichskonto für Defizite zu klein ist, so dass Fehlbeträge abgebaut werden müssen, selbst wenn dies nicht mit der wirtschaftlichen Situation vereinbar ist. Überschreitet ein Fehlbetrag 6% der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben, so muss diese Überschreitung binnen der nächsten drei Jahre beseitigt werden (Art. 17 Abs. 2 FHG). Einigen Ökonomen erscheint es deshalb sinnvoller, die maximale Dauer der Abbauzeit zu verlängern und die Grenze für den maximalen Fehlbetrag zu lockern.²² Für das in Deutschland geplante Ausgleichskonto (hier Kontrollkonto genannt) ist eine Obergrenze von 1,5% des BIP vorgesehen, im Jahr 2007 wären dies 36,3 Mrd. Euro gewesen. Eine Schätzung von Kremer/Stegarescu kommt für die Jahre 2003 bis 2007 zu dem Ergebnis, dass diese Obergrenze nur im Jahr 2005 leicht überschritten und im darauf folgenden Jahr wieder unter dem Grenzwert zurückgeführt worden wäre.²³ Eine Übertragung der Schweizer Regelung auf Deutschland würde einen maximalen Fehlbetrag von lediglich 16,2 Mrd. Euro (6% der Bundesausgaben 2007 in Höhe von 270,4 Mrd. Euro) erlauben.

²⁰ C. Kastrop, M. Snelting: Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine neue Schuldenregel, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 88. Jg. (2008), H. 6, S. 382.

²¹ Vgl. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK): Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse?, Report 29. Juni 2008, S. 11-12.

²² Vgl. C. Colombier, a.a.O., S. 43.

²³ Vgl. J. Kremer, D. Stegarescu: Eine strenge und mittelfristig stabilisierende Haushaltsregel, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 88. Jg. (2008), H. 3, S. 184.

Schließlich besteht bei der Installierung von strikten Regeln für das Niveau der Gesamtausgaben die Gefahr, dass staatliche Sparmaßnahmen auf der Ausgabenseite zulasten von Investitionsausgaben und zugunsten von Konsumausgaben gehen. Eine solche Entwicklung würde dem Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik zweifelsohne zuwiderlaufen. Nicht ohne Grund existiert deshalb die goldene Finanzierungsregel, wie sie auch in Deutschland in Art. 115 GG verankert ist. Das Beispiel Deutschland zeigt aber auch, dass diese „golden rule“ verwässert und umgangen werden kann, was nicht zuletzt daran liegt, dass eine eindeutige Eingrenzung des Investitionsbegriffs schwierig ist. Auch aus diesem Grund ist es vertretbar, dass die goldene Finanzierungsregel im Rahmen der Schweizer Schuldenbremse bzw. der deutschen Schuldenregel nicht explizit erwähnt wird.

Weitere Verpflichtungen

Der Erfolg der deutschen und schweizerischen Schuldenregelungen kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilt werden. Insgesamt bleibt jedoch zu bedenken, dass die Schweizer Schuldenbremse ebenso wie die geplante deutsche Schuldenregelung allein keine nachhaltige Finanzpolitik im umfassenden Sinne garantieren kann, da sie nur die explizite Staatsschuld berücksichtigt. Demgegenüber erscheinen längerfristige Zahlungsverpflichtungen und Finanzierungslücken, etwa im Bereich der Sozialversicherungen, nicht im Haushalt. Unter Einbeziehung dieser impliziten Staatsverschuldung, steigt die effektive Staatsverschuldung in Deutschland von derzeit 65% des BIP auf über 200%.²⁴ Dagegen weist die Schweiz bei der impliziten Staatsverschuldung einen Überschuss aus. Das bedeutet, dass die Schweiz ihren Bürgern langfristig weniger Leistungen schuldet als sie dafür nach gegenwärtiger Gesetzeslage auch Mittel zur Verfügung hat – ganz im Gegensatz zu Deutschland. Aufschluss über diese insgesamt aufgelaufenen Forderungen an die zukünftigen Generationen gibt die Generationenbilanz als ein intertemporales Buchhaltungssystem, das die über den Staat abgewickelten Zahlungsströme zwischen verschiedenen Generationen erfasst. Um eine nachhaltige Finanzpolitik zu gewährleisten, stellt eine nationale Schuldenregelung zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung dar.

²⁴ Vgl. B. Raffelhüschen, C. Hagist, S. Moog: Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Update 2008: Migration und Nachhaltigkeit, Berlin 2008, S. 6.