

Christian Magin

Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse

Warum die Staatsverschuldung weiterhin ungebremst steigen kann

Die neue Schuldenbremse der Föderalismuskommission II wird in der Öffentlichkeit so dargestellt, als könnte sie wirkungsvoll die Staatsverschuldung begrenzen. Die neue Regelung bietet allerdings Schlupflöcher. Eine noch stärker steigende Nettoneuverschuldung kann auf diese Weise nicht verhindert werden. Für eine effektive Schuldenbegrenzung ist vielmehr die Einführung der Doppik auch auf Bundesebene erforderlich.

Die Föderalismuskommission II von Bundestag und Bundesrat hatte im März 2007 ihre Arbeit begonnen, um u.a. die Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu zu ordnen. Ziel war es, „das Prinzip der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit stärker als bisher in der Finanz- und Haushaltspolitik zu verankern.“¹ Neben verschiedenen anderen Themen wurde eine neue Schuldenbremse entwickelt, die die bisherige, weitgehend wirkungslose Schuldenbegrenzung des Grundgesetzes ersetzen sollte. Die Kommission verabschiedete am 12. Februar 2009 konkrete Vorschläge² zur Änderung des Grundgesetzes, die mittlerweile vom Bundestag und vom Bundesrat als Grundgesetzänderung³ beschlossen wurden.

Seitdem gab es zu der neuen Schuldengrenze viele Stellungnahmen. Fast alle Kommentatoren gehen dabei von der Wirksamkeit der Regelungen aus. In Politik und Wissenschaft wird die Schuldengrenze wegen ihrer Effektivität gelobt⁴ oder gerade deswegen kritisiert, da sie angeblich den Bund und vor allem die finanzschwachen Länder in ihrer Flexibilität – gerade bei Investitionen

– einschränken würde.⁵ Auch in den Kurzzusammenfassungen in TV-Nachrichtensendungen wurden die Vorschläge zur Grundgesetzänderung als positiv und wirkungsvoll präsentiert.⁶ Die neue grundgesetzliche Schuldengrenze wurde bisher vor allem dahingehend diskutiert, ob es zulässig sei oder nicht, dass der Bund den Ländern eine Schuldengrenze auferlegt, die diese in ihrer Autonomie beschränkt. Zudem wurde erörtert, wie detailliert diese Regelung formuliert sein sollte, wenn sie im Grundgesetz erscheint.⁷ Diese rein formaljuristischen Überlegungen sollen nicht Bestandteil dieses Beitrags sein. Stattdessen wird die neue Schuldengrenze hinsichtlich ihrer tatsächlichen Wirkung bzw. Wirkungslosigkeit beurteilt.

Vor dem Hintergrund einer neuen Schuldengrenze werden zunächst die bisherigen Verschuldungsgrenzen der Maastricht-Kriterien und des Grundgesetzes alter Fassung kurz vorgestellt. Im Anschluss daran wird die von der Föderalismuskommission II vorgeschlagene und vom Gesetzgeber beschlossene neue Schuldengrenze hinsichtlich ihrer zu erwartenden Wirkung beurteilt. Zusätzlich wird eine tatsächlich effektive, intergenerativ gerechte Grenze für eine nachhaltige Haushaltswirt-

1 Kommissions-Drucksache 174: Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Beschlussdatum: 5.3.2009), S. 2.

2 Vgl. Kommissions-Drucksache 174, a.a.O.

3 Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29.7.2009 wurde im BGBl. Jahrgang 2009 Teil I Nr. 48, ausgegeben zu Bonn am 31.7.2009, S. 2248-2250 veröffentlicht.

4 Vgl. beispielhaft die Reden der Bundestagsabgeordneten Antje Tillmann, S. 24859-24861, Dr. Hans-Peter Friedrich, S. 24869-24871 und Dr. Günter Krings, S. 24872-24874 im Deutschen Bundestag, stenografischer Bericht der 225. Sitzung, Plenarprotokoll 16/225 vom 29.5.2009; vgl. R. Schmidt: Die neue Schuldenregel und die weiteren Finanzthemen der zweiten Föderalismusreform, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 124. Jg. (2009), H. 20, S. 1274-1288 (hier S. 1288).

5 Vgl. G. Horn: Schuldenbremse – Untaugliches Instrument, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg. (2009), H. 6, S. 357; und die Rede des Bundestagsabgeordneten Bodo Ramelow im Deutschen Bundestag, stenografischer Bericht der 225. Sitzung, Plenarprotokoll 16/225 vom 29.5.2009, S. 24861-24863.

6 Vgl. ZDF heute-Sendung vom 6.2.2009, Titel des Beitrags: Schuldenbremse für Bund und Länder; und ZDF heute-Sendung vom 12.6.2009, Titel des Beitrags: Bundesrat beschließt Schuldenbremse, abrufbar in der ZDF mediathek unter www.zdf.de.

7 Vgl. I. Kemmler: Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat, in: Die Öffentliche Verwaltung, 62. Jg. (2009), H. 14, S. 549-557 und die Rede des Bundestagsabgeordneten Dr. Hans-Peter Friedrich, a.a.O.

Christian Magin, Dipl.-Verwaltungswissenschaftler, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für öffentliche BWL an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

schaft empfohlen. Diese baut auf dem Buchungssystem der Doppik auf, die im kommunalen Bereich bereits erfolgreich eingeführt wurde.

Maastricht-Kriterien

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) enthält in Art. 104 (neu 126 AEUV) eine Schuldengrenze, um die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten sicherzustellen und übermäßige Defizite zu vermeiden. Diese Schuldengrenze wird in dem beigefügten Protokoll genau festgelegt: Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) darf die geplante oder tatsächliche jährliche Nettoneuverschuldung maximal 3% betragen. Die Gesamtschulden dürfen die Grenze von 60% des BIP nicht übersteigen.

Die Schuldengrenze des EGV bzw. AEUV weist jedoch einige Unzulänglichkeiten auf. Zum einen sind die Prozentgrenzen von 60% und die damit zusammenhängenden 3% willkürlich festgelegt. Sie können nicht dahingehend interpretiert werden, dass sich theoretisch eine Schuldenquote bestimmen ließe, ab der eine Staatsverschuldung nicht mehr tragbar sei. Die Schuldengrenzen wurden vielmehr aufgrund der empirischen Gegebenheiten zum Zeitpunkt der Gründung der Wirtschafts- und Währungsunion in den politischen Verhandlungen beschlossen.

Zum anderen ist die Verwendung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) als Beurteilungsmaßstab für die Staatsverschuldung ungeeignet, da das BIP nur ein ungenauer (Hilfs-)Indikator dafür ist, ob ein Staat eine bestimmte Schuldenlast tragen kann oder nicht. Vielmehr hängt die Schuldentragfähigkeit und -tilgungsfähigkeit vom Steuereinnahmepotential eines Staates ab. Dieses ist jedoch nicht identisch mit dem BIP. Darüber hinaus berücksichtigt das BIP im Gegensatz zum Nettoinlandsprodukt nicht den Verschleiß und das wirtschaftliche Veralten des im Produktionsprozess eingesetzten Anlagevermögens. Gleiches gilt für die Nettoneuverschuldung, die lediglich die Neuaufnahme von (expliziten) Krediten abzüglich der zurückgezahlten (expliziten) Kre-

dite berücksichtigt. Der Verschleiß des staatlichen Vermögens wird ebenso wenig wie die implizite Verschuldung durch zukünftige Pensionslasten oder auf Grund von Verpflichtungen durch Public Private Partnerships, Leasing o.Ä. berücksichtigt.

Hinzu kommt, dass die ursprünglich klaren Regelungen zur Defizitgrenze im Nachhinein durch Berücksichtigung von ökonomischen sowie finanzwirtschaftlichen Faktoren, einer Einzelfallbeurteilung und großzügig definierter Ausnahmen aufgeweicht wurden. Einmal abgesehen von der Diskussionswürdigkeit ihrer Parameter und ihrer Wirkung hatten Verstöße gegen die Schuldengrenze in der Vergangenheit oftmals keine Konsequenzen für die Mitgliedstaaten.⁸

Bisherige grundgesetzliche Schuldengrenze

Das deutsche Grundgesetz enthielt mit dem Art. 115 GG alter Fassung eine Regelung, die die Staatsverschuldung begrenzen und Generationengerechtigkeit gewährleisten sollte: „(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt. (2) Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.“

Die bisherige Schuldengrenze des Art. 115 GG alte Fassung konnte die staatliche Verschuldung nicht wirkungsvoll begrenzen. Dies ist auf mehrere Ursachen zurückzuführen:

- Die Begrenzung der Kredite an der Investitionshöhe wurde in der politischen Praxis so ausgelegt, dass sie nur für den Haushaltsplan, nicht jedoch für den Haushaltsvollzug galt. Dadurch konnte der geplante und bewilligte Kreditrahmen voll ausgeschöpft werden, wenngleich die geplanten Investitionen nicht in voller Höhe getätigt wurden.
- Es wurden nur die expliziten Kreditverpflichtungen, nicht jedoch die impliziten Lasten aus Pensionsver-

⁸ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/06, Berlin, S. 438-441.

pflüchtungen und sonstigen Verpflichtungen berücksichtigt.

- Die Darlehensvergabe wurde einerseits als eine die Kreditbegrenzung erweiternde Investition angesetzt, während die Darlehensrückzahlung nicht erfasst wurde.⁹ Darüber hinaus traten zum Teil Doppelzählungen dadurch auf, dass die Bundesländer Zuschüsse und Zuweisungen des Bundes als investive Mittel auswiesen, obwohl der Bund diese bereits selbst als Investitionen ausgewiesen hatte.¹⁰
- Sondervermögen des Bundes bildeten eine durch die Staatspraxis rege in Anspruch genommene Umgehungsmöglichkeit, da diese von der Einschränkung des Art. 115 Abs. 1 GG alte Fassung ausgenommen waren.¹¹
- Zusätzlich war die Feststellung einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ nicht eindeutig definiert. Die Rückführung der zusätzlichen Staatsverschuldung bei guter Wirtschaftslage und hohen Steuereinnahmen war nicht geregelt.
- Eine präzise Definition des Investitionsbegriffs existierte nicht bzw. die Auslegungen widersprachen sich zum Teil.¹² Ausgaben für militärische Beschaffungen oder militärische Baumaßnahmen waren beispielsweise vom Investitionsbegriff ausgenommen.¹³ Dies ist deshalb verwunderlich, da gerade Militärgüter oftmals einen Wiederverkaufswert haben, mit dem in künftigen Haushaltsjahren bei Bedarf die aufgenommenen Kredite zum Teil zurückgezahlt werden könnten.
- Die Investitionsausgaben wurden als Bruttogrößen erfasst, und Wertminderungen am Vermögen wurden nicht durch Abschreibungen berücksichtigt. Die Schulden, die in den Investitionen begründet waren, konnten somit stetig ansteigen, der Wert der

Investitionen nahm jedoch im Zeitablauf ab. Privatisierungserlöse durch den Verkauf staatlichen Eigentums erhöhten den finanziellen Handlungsspielraum der Politik, obwohl sie eine Desinvestition darstellten.

Die bisherige Schuldengrenze des Art. 115 GG alte Fassung konnte daher als weitgehend wirkungslos zur Erreichung einer gerechten finanziellen Lastenverteilung zwischen den einzelnen Generationen angesehen werden.¹⁴ Die oben dargestellten Ungenauigkeiten, Ausnahmeregelungen, Schlupflöcher und die gängige Auslegung des Art. 115 GG alte Fassung durch die Staatspraxis konterkarierte die ursprüngliche Absicht des Gesetzgebers, die Staatsverschuldung wirkungsvoll zu beschränken.¹⁵ Zudem hatten Verfassungsverstöße gegen Art. 115 GG alte Fassung in der Praxis u.a. deshalb keine Folgen, da sie – wenn überhaupt – erst Jahre nach dem betreffenden Haushaltsjahr festgestellt wurden.¹⁶

Neue Schuldengrenze der Föderalismuskommission II

Die Grundgesetzänderungen zur neuen Schuldengrenze wurden und werden in der Öffentlichkeit meist nur in zusammengefasster Form dargestellt. Als Beispiel sind die Erläuterungen auf der offiziellen Website der Föderalismuskommission II zu nennen (siehe Kasten). Diese Regelung kann, obwohl ihre Wirksamkeit von den meisten Beobachtern nicht bezweifelt wird,¹⁷ auf Grund vieler Unzulänglichkeiten kritisiert werden:

- Die Übergangszeiträume bis zum Jahr 2016 für den Bund bzw. bis 2020 für die Länder sind sehr lang. Die öffentliche Hand wird sich bis dahin noch weiter verschulden. Zudem bleibt abzuwarten, ob sich die dann gewählte Regierung tatsächlich an diese Grenzen hält oder ihrerseits wieder eine erneute Grundgesetzänderung beschließt.

9 Zum Beispiel die Darlehensrückzahlung von Russland vgl. S. Wagners: Zur korrekten Erfassung der staatlichen Verschuldung, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jg. (2005), H. 8, S. 522-526 (hier S. 523-525).

10 Vgl. W. Kitterer, M. Groneck: Dauerhafte Verschuldungsregeln für die Bundesländer, in: Wirtschaftsdienst, 86. Jg. (2006), H. 9, S. 559-563 (hier S. 561).

11 Vgl. S. Mückl: Auch in Verantwortung für die künftigen Generationen, in: O. Deppenheuer, M. Heintzen, M. Jestaedt, P. Axer (Hrsg.): Staat im Wort. Festschrift für Josef Isensee, Heidelberg 2007, S. 183-204 (hier S. 192).

12 Zur Kritik am Investitionsbegriff vgl. W. Kitterer: Nachhaltige Finanz- und Investitionspolitik der Bundesländer, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 8 (2007), Sonderheft, S. 53-83 (hier S. 73-74); S. Mückl, a.a.O., S. 192.

13 Vgl. R. Wendt: Artikel 115, in: C. Starck (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl., München 2005, S. 1471-1501 (hier S. 1486).

14 Zur Kritik an den Kreditbegrenzungen der Vergangenheit vgl. ebenfalls R. Peffekoven: Härtere Verschuldungsregeln für die Bundesländer?, in: Wirtschaftsdienst, 86. Jg. (2006), H. 9, S. 555-558 (hier S. 556); W. Kitterer, M. Groneck, a.a.O. (hier S. 559-560).

15 Eine sehr ausführliche Kritik der grundgesetzlichen Verschuldungsgrenze und deren zahlreichen Umgehungsmöglichkeiten findet sich bei L. Schemmel: Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, Berlin 2006, S. 88-198.

16 Zur Überschreitung der zulässigen Kreditobergrenze durch Bund und Länder vgl. K. H. Hausner, S. Simon: Die neue Schuldenregel in Deutschland und die Schuldenbremse der Schweiz, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg. (2009), H. 4, S. 265-271 (hier S. 268); M. Groneck, W. Kitterer: Schuldenverbot für die Bundesländer, in: ifo Schnelldienst, 60. Jg. (2007), H. 2, S. 12-16 (hier S. 12-13).

17 J. Kremer, D. Stegarescu: Neue Schuldenregeln: Sicherheitsabstand für eine stetige Finanzpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg. (2009), H. 9, S. 630-636 (hier S. 630).

Grundgesetzänderung zur neuen Schuldengrenze¹

Neue gemeinsame Schuldenregel für Bund und Länder (Artikel 109 Grundgesetz)

1. Grundsätzlich sind die Haushalte von Bund und Ländern ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. (Diese Vorgabe orientiert sich am Mittelfristziel des strukturell ausgeglichenen Haushalts aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt.)
2. Ausnahmen des Kreditaufnahmeverbots sind eingeschränkt zugelassen:
 - bei der Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern zur symmetrischen Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden Konjunktorentwicklung (konjunkturelle Komponente), wodurch (antizyklisch) Kreditaufnahmen im Abschwung, die im Aufschwung zurückzuführen sind, ermöglicht werden sowie
 - für Bund und Länder in Fällen von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen mit gleichzeitiger Festlegung entsprechender Tilgungsregelungen.
 - In Konkretisierung der grundsätzlichen Vorgabe des mittelfristig ausgeglichenen Haushaltes ist es für den Haushalt des Bundes gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 4 Grundgesetz noch zulässig, Einnahmen aus Krediten bis zur Höhe von 0,35% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) jährlich in Anspruch zu nehmen (strukturelle Komponente).
 - Näheres für den Bund regeln ein neugefasster Artikel 115 Grundgesetz und ein Ausführungsgesetz.
 - Für die Länder ist dagegen eine strukturelle Komponente nicht vorgesehen, das heißt die grundsätzliche Vorgabe ist nur dann erfüllt, wenn im Haushalt keine Einnahmen aus Krediten eingestellt sind.

Die nähere Ausgestaltung regeln die Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen.

Konkretisierung für den Bund (Artikel 115 Grundgesetz)

Weicht die tatsächliche von der zulässigen Kreditaufnahme ab, sind Abweichungen auf einem Kontrollkonto festzuhalten. Der negative Saldo des Kontrollkontos soll 1,5% des BIP nicht überschreiten, ab einer Überschreitung von 1% des BIP ist der Saldo des Kontrollkontos konjunkturgerecht zurückzuführen.

Für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung im Falle von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen ist ein Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages erforderlich.

Übergangsregelung (Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz)

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

¹ Übernommen von: <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/gremien/foederalisreform/beschluesse.html>.

- Es werden weiterhin nur die explizite Kreditverschuldung und nicht die impliziten Schulden durch zukünftige Pensionslasten o.Ä. berücksichtigt.¹⁸
- Die „symmetrische Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden Konjunktorentwicklung (konjunkturelle Komponente)“ als Ausnahme von der Kreditbegrenzung geht von einem idealtypischen, sinusförmigen und zudem vorhersehbaren Konjunkturzyklus aus. Wer kann jedoch im Voraus sagen, wie lange ein Aufschwung dauern wird, um jährlich genügend der im Abschwung aufgenommenen Kredite zurückzuführen, damit diese bei der nächsten Abschwungphase vollständig getilgt sind?
- Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen als Ausnahmeregelungen von der Schuldengrenze bieten willkommene Möglichkeiten für kreative Auslegungen durch die regierenden Politiker.
- Der Bund darf sich über eine strukturelle Komponente weiterhin verschulden, die sich mit 0,35% am Bruttoinlandsprodukt orientiert. Sowohl der Umfang als auch das BIP als Maßstab sind willkürlich festgelegt.

Kauf und Verkauf von Beteiligungen

Es soll an dieser Stelle jedoch nicht weiter auf die oben erläuterten Unzulänglichkeiten eingegangen werden. Vielmehr wird auf ein Schlupfloch hingewiesen, das in den Zusammenfassungen der Föderalismuskommissi-

¹⁸ Vgl. K. H. Hausner, S. Simon, a.a.O., S. 271.

on II u.a. nicht erwähnt wird und fast überall übersehen wurde.¹⁹ Die Aussage „grundsätzlich sind die Haushalte von Bund und Ländern ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ ist nur im Grundsatz richtig. Im Art. 115 Abs. 2 GG neue Fassung heißt es nämlich: „Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. [...] Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen [...], regelt ein Bundesgesetz.“ Zur Erklärung, was mit finanziellen Transaktionen gemeint ist, lohnt ein Blick in den Gesetzentwurf, der in der Kommissionsdrucksache 174 der Föderalismuskommission II niedergelgt wurde. Dort heißt es in § 3 im Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG neue Fassung: „Aus den Ausgaben nach § 2 Absatz 1, 1. Halbsatz sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen, aus den Einnahmen nach § 2 Absatz 1, 1. Halbsatz diejenigen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen.“²⁰ Dies bedeutet konkret: Wenn der Staat netto mehr Beteiligungen erwirbt (Ausgaben), als er verkauft (Einnahmen), dann unterliegen diese Nettoausgaben nicht der Grenze, die durch die Maßgabe „Einnahmen und Ausgaben sind ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ gesetzt ist, und dürfen deshalb über Kredite finanziert werden. Gleiches gilt für die Nettoausgaben für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und die Nettoausgaben für die Darlehensvergabe, die gleichfalls über Kredite finanziert werden dürfen.²¹

Was wird daher (spätestens) ab 2016 passieren? Vortellbar ist, dass der Bund beispielsweise eine Bundesautobahn-AG mit 100% Anteilsbesitz gründet. Diese AG ist für sämtlichen Aufwand z.B. Instandhaltungs- und Personalaufwand verantwortlich. Ist deren Eigenkapital auf Grund fehlender Erträge der AG nahezu aufgebraucht, wird eine Kapitalerhöhung mit Ausgabe neuer Aktien durchgeführt, welche der AG zu neuem Eigenkapital und liquiden Mitteln verhilft. Der Bund erwirbt diese neu emittierten Aktien und kann diese über Kredite finanzieren, da der (Netto-)Erwerb von Betei-

ligungen aus der Kreditbegrenzung herausgerechnet wird. Dieses Vorgehen ist – zumindest theoretisch – endlos wiederholbar, denn die Wertminderung der bisherigen Anteile an der AG durch Aufbrauchen des Eigenkapitals über Jahresverluste wegen des Abschreibungs-, Personal- und sonstigen Aufwands wird nicht berücksichtigt. Der Bund erstellt schließlich keine konsolidierte Konzernbilanz mit Wertberichtigungen seiner Anteile. Was oben am Beispiel einer Bundesautobahn-AG erläutert wurde, ist für jeden anderen Fall der Gründung einer AG mit einer öffentlichen Aufgabe ebenfalls denkbar.

Zudem ist es nach der Grundgesetzänderung möglich, dass der Bund und die Länder durch eine kreative Auslegung der neuen Regeln Beteiligungen an sämtlichen Banken und Unternehmen, die in Not geraten, erwerben und diesen Kauf über Kredite finanzieren. Die kreditfinanzierte Rettung einer Bank (Stichwort: Hypo Real Estate) über den Erwerb ihrer bisherigen und zukünftig neu emittierten Anteile wäre somit jederzeit und unendlich oft zulässig.

Die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen stellt somit ein Schlupfloch dar, das dazu führen kann, dass die Nettoneuverschuldung keineswegs gebremst, sondern sogar noch zunehmen wird. Denn anders als nach der bisherigen Regelung, die die Kreditaufnahme auf die Höhe der (geplanten) Investitionen beschränkte, kann der Bund nach Art. 115 GG neue Fassung Kredite in Höhe des Nettoerwerbs von Beteiligungen, die dann die Investitionen im Auftrag des Bundes tätigen und zusätzlich weiteren Aufwand begleichen, und darüber hinaus noch Kredite in Höhe von 0,35% des BIP aufnehmen.

Kreative Auslegungen sind auch bei der Darlehensvergabe und bei den Krediten beim öffentlichen Bereich möglich. So könnten beispielsweise bisherige Ausgaben für Zuschüsse an defizitäre Bereiche der öffentlichen Hand als zinslose Darlehen mit unendlicher Laufzeit vergeben werden, die der Bund über Kredite refinanzieren darf.²² Die neue Schuldengrenze stellt sich bei näherer Betrachtung als noch unzulänglicher als die alte dar. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb die Grundgesetzänderung wegen ihrer angeblichen Wirkung gelobt oder kritisiert wird, denn sie wird voraussichtlich keine Schulden begrenzende Wirkung entfalten.

19 Eine Ausnahme findet sich bei Tappe, der als einer der Wenigen feststellt, dass die finanziellen Transaktionen zur Umgehung der Kreditgrenze genutzt werden können. Vgl. H. Tappe: Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, in: Die öffentliche Verwaltung, 62. Jg. (2009), H. 21, S. 881-890 (hier S. 886-887).

20 Kommissions-Ducksache 174, a.a.O., S. 23.

21 Der Vollständigkeit halber muss erwähnt werden, dass im umgekehrten, theoretischen Fall der Nettoeinnahmen aus dem Kauf/Verkauf von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme/-rückzahlung beim öffentlichen Bereich und aus der Darlehensvergabe bzw. den -rückflüssen diese Nettoeinnahmen von den Gesamteinnahmen abgezogen werden, wodurch die zulässige Ausgabenhöhe eingeschränkt wird.

22 Die neue Schuldengrenze kann des Weiteren dazu führen, dass die öffentliche Hand bestimmte Formen von Public-Private-Partnerships mit kreditähnlichem Charakter verstärkt eingehen wird, obwohl diese eventuell unwirtschaftlichere Alternativen zur eigenen, nun unzulässigen Kreditaufnahme für Investitionen sind.

Vorschläge für eine wirkungsvolle, intergenerativ gerechte Grenze

Alle bisherigen Schuldengrenzen basieren auf der Kameralistik. Es werden zum einen nur Zahlungsströme (Ein- und Auszahlungen) oder bestenfalls Geldvermögensänderungen (Einnahmen und Ausgaben) berücksichtigt. Zum anderen beziehen sich die Grenzen nur auf den Einzelabschluss des Bundes bzw. der Länder ohne Einbeziehung der selbständig rechnungslegenden Einheiten. Beides führt dazu, dass zahlreiche Umgehungsmöglichkeiten und Schlupflöcher existieren. Um jedoch Gerechtigkeit zwischen der heutigen und den zukünftigen Generationen herzustellen, bedarf es einer anderen Sichtweise.

Hier lohnt ein Blick auf die kommunale Ebene in Deutschland, wo im Zuge der Einführung des Neuen Öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens die intergenerative Gerechtigkeit eine große Rolle spielte: Die Literatur zum Neuen Öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen versteht unter intergenerativer Gerechtigkeit, dass jede Generation die von ihr verbrauchten Ressourcen durch Ressourcenaufkommen ausgleicht. Für den Staat heißt das, dass er soviel Erträge erwirtschaften muss, wie er Aufwand verursacht, um den Ressourcenverbrauch auszugleichen. Auf Grund der Abgrenzungsschwierigkeiten und der fließenden Übergänge zwischen den Generationen wird der Ressourcenausgleich innerhalb einer Rechnungsperiode, also innerhalb eines Haushaltsjahres, definiert und als intertemporäre Gerechtigkeit bezeichnet.²³ Die staatliche Haushaltswirtschaft gilt also dann als nachhaltig, wenn der Ressourcenverbrauch (Aufwand) im Durchschnitt durch Ressourcenaufkommen (Erträge) im selben Haushaltsjahr ausgeglichen wird.

Die Doppik als Lösung

Diese Sichtweise, die vom kommunalen Sektor auf die Ebene des Bundes und der Länder übertragen werden kann, unterscheidet sich allerdings grundlegend von den bisherigen Schuldengrenzen und den in der Literatur diskutierten Konzepten zur Begrenzung der Staatsverschuldung.²⁴

23 Vgl. K. Lüder: Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren), 2. Aufl., Stuttgart 1999, S. 7-8.

24 Zu den verschiedenen Vorschlägen vgl. beispielsweise D. Wentzel: Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach dem Scheitern des Stabilitätspaktes, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jg. (2005), H. 9, S. 605-612; K. Konrad: Vorschläge zur wirksamen Verschuldungsbegrenzung der Länder, in: Wirtschaftsdienst, 87. Jg. (2007), H. 9, S. 581-585; B. Jochimsen: Nachhaltige Finanzpolitik auf Länderebene – Konzepte, Indikatoren und Umsetzung, in: Wirtschaftsdienst, 88. Jg. (2008), H. 2, S. 108-114.

Zum einen wird für die Berücksichtigung von Erträgen und Aufwendungen das Buchungssystem der doppelten Buchführung in Konten (Doppik) benötigt, da dieses über eine Rechnung mit Einzahlungen und Auszahlungen bzw. Einnahmen und Ausgaben hinausgeht.²⁵ Mit der Doppik ist es möglich, einen Konzernabschluss mit den kaufmännisch buchenden Einheiten des „Konzerns BRD“ bzw. des „Konzerns Bundesland“ zu erstellen. Dabei werden auch sämtliche Auslagerungen einbezogen. In der konsolidierten Konzernergebnisrechnung (kaufmännisch: Gewinn- und Verlustrechnung) werden der gesamte Aufwand, z.B. die Abnutzung des Vermögens, die Zuführung zu Pensionsrückstellungen, der Zinsaufwand etc., und die gesamten Erträge abgebildet. Zudem wird in der konsolidierten Vermögensrechnung neben der expliziten die gesamte implizite Verschuldung des Staates z.B. durch zukünftige Pensionslasten sichtbar, was eine aufwändige Schätzung der Versorgungsverpflichtungen über Nebenrechnungen²⁶ überflüssig macht. Die Doppik schließt bei richtiger Ausgestaltung diejenigen Schlupflöcher und Umgehungsmöglichkeiten, die die bisherigen Schuldengrenzen wirkungslos mach(t)en.

Die oftmals angeführte Kritik, der Staat hätte andere Ziele als privatwirtschaftliche Unternehmen und könne deshalb nicht das gleiche Buchungssystem wie diese verwenden, kann entkräftet werden. Vereinfacht ausgedrückt zeigt sich die Gewinnerzielungsabsicht der Unternehmen in den möglichst hohen Überschüssen (Gewinnen) der Gewinn- und Verlustrechnung, während sich die Restriktion eines ausgeglichenen Haushalts bei der öffentlichen, zum Teil nichtrentierlichen Aufgabewahrnehmung in der „schwarzen Null“ in der Ergebnisrechnung (das Pendant zur kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung) ausdrückt. Die Verwendung eines kaufmännisch erprobten Buchungssystems bedeutet nicht zwangsläufig, dass damit ebenfalls die privatwirtschaftlichen Ziele der Gewinnmaximierung übernommen werden müssen.

Zum anderen unterscheidet sich die Argumentation auf Basis der Doppik dadurch vom bisherigen Verständnis, dass es innerhalb des neuen Buchungssystems nicht mehr um eine Begrenzung der Verschuldung, sondern um die Begrenzung des Aufwands geht. Eine Kreditaufnahme ist in der Logik der doppelten Buchführung schließlich lediglich eine erfolgsneutrale Bilanzverlängerung, da sich sowohl das Fremdkapi-

25 Zur Forderung, die Doppik auf Bundesebene einzuführen, vgl. ebenfalls S. Wagener, a.a.O., S. 522-526.

26 Vgl. D. Besendorfer, E. P. Dang, B. Raffelhüschen: Schulden und Versorgungsverpflichtungen der Länder: Was ist und was kommt?, in: Wirtschaftsdienst, 86. Jg. (2006), H. 9, S. 572-579.

tal der Passivseite (Kredite) als auch das Vermögen der Aktivseite (liquide Mittel bzw. der Gegenwert eines damit beschafften Vermögensgegenstandes) in gleichem Maße erhöhen. In den Folgejahren führt die Kreditaufnahme allerdings zu Zinsaufwand, der sich in der Ergebnisrechnung niederschlägt. Wenn mit den liquiden Mitteln abnutzbares Vermögen gekauft wurde, wobei der Kaufvorgang zunächst nur ein erfolgsneutraler Aktivtausch ist, dann führen die Abschreibungen auf Grund der Wertminderung ebenfalls zu Aufwand in der Ergebnisrechnung. Kann dieser Aufwand nicht durch zusätzliche Erträge (z.B. Steuererträge) in derselben und den folgenden Rechnungsperioden ausgeglichen werden, dann kann sich der Staat die Kreditaufnahme und die damit beabsichtigte Investition nicht leisten. Der doppische Investitionsbegriff ist somit eng abgegrenzt: Als Investition gilt lediglich der Kauf bzw. die Schaffung aktivierungsfähigen Vermögens. Bildungsausgaben sind daher – obwohl sie umgangssprachlich oftmals als „Investition in Humankapital“ bezeichnet werden – Aufwand und müssen durch Erträge ausgeglichen werden können, denn der Staat als rechnungslegende Einheit ist schließlich nicht Besitzer der zusätzlichen Fähigkeiten seiner Staatsbürger und verliert durch den Bildungsaufwand eigenes Vermögen.

Der Fokus liegt bei der Doppik nicht mehr auf der expliziten Staatsverschuldung, sondern auf dem Aufwand des Staates, der die gesamte Belastung des Haushalts darstellt. Insofern würde sich die Verpflichtung zum strikten Ausgleich des doppelischen Ergebnishaushalts indirekt ebenfalls als eine „Schuldengrenze“ auswirken, denn der zusätzliche Zinsaufwand für neue Schulden muss durch zusätzliche Erträge gedeckt oder durch die Reduktion des Aufwands an anderer Stelle kompensiert werden. Dieses Konzept hätte den Vorteil, dass sämtlicher Aufwand – nicht nur der aus der Verschuldung resultierende Zinsaufwand – ausgeglichen werden müsste und Umgehungsmöglichkeiten minimiert werden. Auf kommunaler Ebene und teilweise auf Landesebene wird die Doppik, allerdings mit unterschiedlichen und zum Teil fragwürdigen Regelungen, derzeit fast flächendeckend eingeführt. Falls der Bund und die Länder tatsächlich an intergenerativer Gerechtigkeit interessiert wären, dann müssten sie gleichfalls – jedoch mit einheitlichen Regelungen – die Doppik einführen und im Sinne einer interperiodischen Gerechtigkeit eine Aufwandsgrenze im staatlichen Konzernabschluss beschließen. Dabei wird die Höhe des gesamten Aufwands durch die Höhe der gesamten Erträge des Staates begrenzt. Die Buchungstechnik und die Vorschläge dazu sind bekannt. Es mangelt also nicht am Instrument, sondern an dessen

Verwendung und – damit einhergehend – an der konsequenten Durchsetzung der Regeln zum Haushaltsausgleich.

Fazit

Die neue grundgesetzliche Schuldengrenze der Föderalismuskommission II ist – wie die alte grundgesetzliche Schuldengrenze und die Maastricht-Kriterien – aller Voraussicht nach nicht geeignet, die Nettoneuverschuldung zu begrenzen und eine intergenerative Gerechtigkeit zwischen der heutigen und den zukünftigen Generationen herzustellen. Es ist jedoch möglich, dass sie die mit ihr beabsichtigten politischen Ziele dennoch erreicht. Zum einen wird den Finanzmärkten signalisiert, dass Deutschland es mit der Haushaltsdisziplin ernst meinen würde.²⁷ Dies soll sicherstellen, dass die Bonität Deutschlands weiterhin als sehr gut eingeschätzt wird, das hohe Rating erhalten bleibt und Deutschland weiterhin günstige Kapitalmarktkonditionen genießen kann.

Zum anderen nützt die neue Schuldengrenze den Interessen der Politiker, da die Bürger nicht bis ins letzte Detail informiert sind: Denjenigen Wählern, die auf Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit setzen, kann eine effektive und restriktive Grenze versprochen werden, ohne die Leistungen an diejenigen Wähler einschränken zu müssen, die derzeit von den Staatsausgaben profitieren und von Kürzungen betroffen wären. Insofern ist die neue grundgesetzliche Schuldengrenze durchaus zielführend, jedoch keineswegs so, wie in der Öffentlichkeit gedacht.

Eine tatsächlich wirkungsvolle und nachhaltige Grenze, die eine Generationengerechtigkeit gewährleistet, setzt die Umstellung des staatlichen Rechnungswesens von der Kameralistik auf die ressourcenverbrauchsorientierte doppelte Buchführung in Konten (Doppik) mit Konzernrechnungslegung voraus, um sämtliche Belastungen wie z.B. Abschreibungen und die Zuführung zu Pensionsrückstellungen auszuweisen. Dann könnte eine wirkungsvolle, interperiodisch gerechte Ressourcenverbrauchsgrenze anstatt einer reinen Schuldengrenze erlassen werden.

²⁷ Finanzminister Peer Steinbrück im Bundesrat: „Es geht um die Signalwirkung an die Kapitalmärkte. ‚Wie ernst meint ihr das eigentlich?‘ [...] Das heißt, wir reden in diesem Zusammenhang über die Bonität der Bundesrepublik Deutschland.“ Vgl. ZDF heute-Sendung vom 12.6.2009, Titel des Beitrags: Bundesrat beschließt Schuldenbremse, abrufbar in der ZDF mediathek unter www.zdf.de.