

§ 2 Reform der Schuldenbremse?

Johannes Klamet

I. Anhaltender staatlicher Finanzbedarf

Die finanziellen Folgen der Bewältigung der Corona-Pandemie haben die öffentlichen Haushalte stark belastet. Aufgrund von Steuerausfällen und staatlichen Hilfsmaßnahmen war eine beispiellose Neuverschuldung erforderlich,¹ in deren Folge die deutsche Staatsschuldenquote binnen eines Jahres von 59,7 % (2019) auf 69,8 % (2020) angestiegen ist². Zugleich besteht Investitionsbedarf für drängende Modernisierungsvorhaben – etwa in den Bereichen Digitalisierung und Klimaschutz –, der einen zusätzlichen erheblichen Finanzbedarf hervorruft. Infolgedessen ist neuer steuerlicher Belastungsdruck entstanden, der sich insbesondere in Überlegungen zur Beibehaltung des Solidaritätszuschlags³ und der Wiedererhebung der Vermögensteuer manifestiert. Neben steuerpolitischen Maßnahmen zur Einnahmenerhöhung wird in jüngerer Zeit zudem eine Reform der Schuldenbremse erwogen, um auch die Spielräume für eine Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben zu vergrößern. Die bestehenden Regelungen werden nicht zuletzt vor dem Hintergrund gegenwärtig günstiger (Re-)Finanzierungsbedingungen zunehmend als zu restriktiv kritisiert.

¹ Allein der Bund hat ca. 218 Mrd. Euro neue Schulden aufgenommen, Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) vom 14.7.2020, BGBl. I 2020, S. 1669.

² Siehe die Zahlen bei <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Tabellen/eu-stabilitaetspakt-defizit-schulden-eu.html> (zuletzt aufgerufen am 11.10.2021).

³ Gegen die fortgesetzte Erhebung des Solidaritätszuschlags werden zurecht beachtliche verfassungsrechtliche Bedenken erhoben, siehe dazu *H. Kube*, Verfassungsrechtliche Problematik der fortgesetzten Erhebung des Solidaritätszuschlags, DStR 2017, 1792 ff. und zu aktuellen Entwicklungen die ifst-Veranstaltung „Vom ‚Wiedervereinigungs-SolZ‘ zum ‚Corona-SolZ‘“ vom 14.6.2021, <https://www.youtube.com/watch?v=rFhRL6ykAv8> (zuletzt aufgerufen am 11.10.2021).

II. Gegenwärtige Ausgestaltung der Schuldenbremse

Die letztmalig im Zuge der Föderalismusreform II im Jahr 2009 geänderte⁴ nationale Schuldenbremse schreibt vor, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG). Diesem Grundsatz ist für den Bund entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten (Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG; sog. strukturelle Komponente⁵). Darüber hinaus sind konjunkturelle Ausnahmelagen symmetrisch zu berücksichtigen, was zu einer Erweiterung oder Einschränkung des zulässigen Verschuldungsrahmens führen kann (Art. 115 Abs. 2 S. 3 GG; sog. konjunkturelle Komponente).⁶ Während die konjunkturelle Komponente auch auf die Haushalte der Länder Anwendung findet, gilt für diese ein striktes Verbot struktureller Neuverschuldung (Art. 109 Abs. 3 S. 2, 5 Hs. 2 GG). Für den Fall einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation können dagegen sowohl der Bund als auch die Länder Ausnahmeregelungen treffen und die Kreditobergrenzen überschreiten (Art. 109 Abs. 3 S. 2, 115 Abs. 2 S. 6 GG). Hierauf hat der Bund die im Zuge der Corona-Pandemie erforderlichen Nachtragshaushalte gestützt.⁷ Die Verschuldung anderer öffentlich-rechtlicher Einrichtungen, insbesondere der Kommunen und der Sozialversicherungsträger, werden von der nationalen Schuldenbremse nicht erfasst.⁸

In ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung werden die deutschen Fiskalregeln zudem in zweifacher Hinsicht durch Europarecht überformt. Zum einen besteht eine Bindung an den unionsrechtlichen Stabilitäts- und Wachstumspakt (Art. 126 AEUV i.V.m. dem Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit⁹ (Defizitprotokoll)). Hiernach wird die

⁴ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29.7.2009, BGBl. I 2009, S. 2248. Siehe zur geschichtlichen Entwicklung *H. Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, 94. EL 2021, Art. 115 Rn. 24 ff.

⁵ *H. Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 115 Rn. 8.

⁶ Zu Einzelheiten siehe *H. Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, 94. EL 2021, Art. 115 Rn. 149 ff. Im Jahr 2020 war die konjunkturelle Komponente negativ und ermöglichte eine um ca. 53,6 Mrd. Euro höhere Kreditaufnahme, vgl. BT-Drs. 19/20000, S. 6.

⁷ BT-Drs. 19/18100, S. 5 f. und BT-Drs. 19/20000, S. 5 f. Kritisch – und bisweilen polemisch – zur Tragfähigkeit bzgl. des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 *Ch. Gröpl*, Olafs „Wumms“ in die multiple Verfassungswidrigkeit, NJW 2020, 2523 ff.

⁸ Berechtigte Kritik an dieser Regelung bei *H. Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, 94. EL 2021, Art. 109 Rn. 119 ff.

⁹ Abl. C 115 vom 9.5.2008, S. 279.

Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten daran gemessen, ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum BIP (Haushaltsdefizit) einen Wert von 3 % oder das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem BIP (Staatsschuldenquote) einen Wert von 60 % überschreitet (Art. 126 Abs. 2 AEUV i.V.m. Art. 1 Defizitprotokoll; sog. Maastricht Kriterien). Anders als die nationale Schuldenbremse erfasst diese Regelung auch die Kommunen und Sozialversicherungsträger (Art. 2 Defizitprotokoll) und damit einen großen Teil der impliziten Staatsverschuldung. Diese unionsrechtlichen Verpflichtungen werden zum anderen durch den am 1.1.2013 in Kraft getretenen völkervertragsrechtlichen Fiskalpakt¹⁰ ergänzt, der die Vertragsparteien insbesondere dazu verpflichtet, Schuldenbremsen in ihre nationalen Rechtsordnungen zu implementieren, deren Ausgestaltung im Wesentlichen der deutschen Regelung entspricht.

III. Die Schuldenbremse in der Diskussion

1. Hemmnis der staatlichen Investitionstätigkeit?

An dieser Ausgestaltung werden in der jüngeren Debatte im Wesentlichen zwei Kritikpunkte formuliert, die in entsprechende Reformüberlegungen münden. Zum einen wird geltend gemacht, die Schuldenbremse hemme die staatliche Investitionstätigkeit,¹¹ was angesichts anstehender Transformationsaufgaben von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung (insb. Dekarbonisierung, Digitalisierung, demografischer Wandel) zu vermeidbaren Wohlfahrtsverlusten führe.

Im ökonomischen Schrifttum ist die Existenz eines derartigen öffentlichen Investitionsbedarfs grundsätzlich anerkannt.¹² Uneinigkeit besteht demge-

¹⁰ Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion.

¹¹ Siehe nur *M. Hüther/J. Südekum*, Die Schuldenbremse nach der Corona-Krise, *Wirtschaftsdienst* 2020, 746 (751 f.); *Ch. Breuer*, Nützt die Schuldenbremse den kommenden Generationen?, *Wirtschaftsdienst* 2021, 7 (7 f.) mit zahlreichen w.N.

¹² Siehe nur *L. Feld/W. Reuter/M. Yeter*, Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2019, 292 ff.;

genüber hinsichtlich des Ausmaßes und der Frage, ob und inwieweit gerade die Schuldenbremse staatliche Investitionen hemmt. Während eine stark rezipierte Untersuchung den ungedeckten jährlichen Investitionsbedarf im Zeitraum von 2020 bis 2030 mit ca. 45 Mrd. Euro beziffert,¹³ verweisen andere Autoren auf die grundsätzlichen empirischen und methodischen Unsicherheiten dieser und vergleichbarer Prognosen¹⁴. Aufgrund der konjunkturellen und strukturellen Komponente der Schuldenbremse ergibt sich nach anderen Schätzungen zudem ein Spielraum für jährliche Ausgabensteigerungen in Höhe von ca. 29-37,4 Mrd. Euro,¹⁵ wodurch der ungedeckte Investitionsbedarf bedeutend reduziert würde. Übereinstimmend wird ferner darauf hingewiesen, dass der öffentlichen Investitionstätigkeit in erheblichem Maße andere Hindernisse, wie insbesondere Kapazitätsengpässe im Baugewerbe, zu beachtende Regulierungen und zu geringe Planungskapazitäten auf kommunaler Ebene entgegenstehen.¹⁶

Eine Ausweitung der kreditfinanzierten Investitionstätigkeit wird darüber hinaus mit dem gegenwärtig günstigen Zinsumfeld begründet. Da das volkswirtschaftliche Wachstum die (impliziten) Kreditkosten momentan in nahezu allen Mitgliedstaaten der EU übersteigt ($r < g$)¹⁷, ergäben sich hieraus finanzielle Spielräume, die für eine stärkere (investive) Kreditaufnahme bei konstanter Staatsschuldenquote genutzt werden könnten.¹⁸ Daher wird verbreitet die (Wieder-)Einführung einer Ausnahme für investive

M. Hüther/M. Jung, Unzureichende Investitionsoffensive, Wirtschaftsdienst 2021, 158 ff.

¹³ *H. Bardt/S. Dullien/M. Hüther/K. Rietzler*, Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IW Policy Paper 10/2019, 12 ff.

¹⁴ *L. Feld/W. Reuter/M. Yeter*, Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2019, 292 (294 f.) m.w.N.

¹⁵ *L. Feld/W. Reuter/M. Yeter*, Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2019, 292 (297).

¹⁶ *H. Bardt/S. Dullien/M. Hüther/K. Rietzler*, Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IW Policy Paper 10/2019, 12 (9 f.); *L. Feld/W. Reuter/M. Yeter*, Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2019, 292 (298 ff.).

¹⁷ Neuere Untersuchungen zeigen, dass $r < g$ jedenfalls in den USA seit den 1950er Jahren eher Regel als Ausnahme war, *O. Blanchard*, Public Debt and Low Interest Rates, American Economic Review 2019, 1197 (1201 ff. und *passim*).

¹⁸ Siehe etwa *M. Hüther/J. Südekum*, Die Schuldenbremse nach der Corona-Krise, Wirtschaftsdienst 2020, 746 (749).

Kreditaufnahmen in die Schuldenbremse gefordert.¹⁹ Eine derartige Regelung sah das deutsche Recht bereits bis 2009 vor, wonach die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten durfte (sog. Goldene Regel der Finanzpolitik²⁰). Zur Begründung wird ferner auf die langen Zeithorizonte vieler Investitionsvorhaben verwiesen. Die heutigen Generationen stünden Investitionen ablehnend gegenüber, wenn sie die künftigen Generationen nicht durch eine Kreditfinanzierung an den entstehenden Kosten beteiligen könnten („pay as you use“-Gedanke).²¹

2. Indikatoren zur Beurteilung der Schulden Tragfähigkeit

Der zweite wesentliche Kritikpunkt an der gegenwärtigen Ausgestaltung der deutschen und europäischen Fiskalregeln betrifft die Indikatoren, die bislang für die Beurteilung der Schulden Tragfähigkeit herangezogen werden (Staatschuldenquote, Haushaltsdefizit). Die Schulden Tragfähigkeit stelle ein komplexes Phänomen dar, das mit diesen Indikatoren nur unzureichend erfasst werden könne.²² Insbesondere der Fokus auf die Staatschuldenquote wird kritisiert, weil sie rückwärtsgewandt sei, das Zinsniveau ignoriere und eine Bestandsgröße (Schulden) ins Verhältnis zu einer Flussgröße (BIP) setze.²³ Diese Kritik wird häufig durch anekdotische Beispiele (bspw. die sehr hohe Verschuldung Japans) gestützt, in denen die jeweilige Staatschuldenquote nur beschränkte Aussagekraft hatte.²⁴ Die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung hänge stattdessen wesentlich von

¹⁹ Siehe nur *S. Dullien/K. Rietzler/S. Tober*, Öffentliche Investitionen im Konjunkturprogramm als Einstieg in die sozial-ökologische Transformation, *Wirtschaftsdienst* 2021, 172 (174 f.); *Ch. Breuer*, Staatsverschuldung nach Corona: Rückkehr zur Goldenen Regel, *Wirtschaftsdienst* 2021, 2 f.

²⁰ Hierzu und allgemein zur früheren Rechtslage *H. Pünder*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HStR*, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 123 Rn. 5 ff.

²¹ Vgl. *M. Hüther/J. Südekum*, Die Schuldenbremse nach der Corona-Krise, *Wirtschaftsdienst* 2020, 746 (749).

²² *P. Sigl-Glöckner* u.a., Eine neue deutsche Finanzpolitik, *Forum for a New Economy*, Working Paper No. 2/2021, S. 7; siehe bereits *F. Helmedag*, Ist das starre Festhalten an den Maastricht-Kriterien sinnvoll?, *Wirtschaftsdienst* 2004, 601 ff.

²³ *P. Sigl-Glöckner* u.a., Eine neue deutsche Finanzpolitik, *Forum for a New Economy*, Working Paper No. 2/2021, S. 33.

²⁴ Siehe die Beispiele bei *P. Sigl-Glöckner* u.a., Eine neue deutsche Finanzpolitik, *Forum for a New Economy*, Working Paper No. 2/2021, S. 33.

dem Verhältnis der (prognostizierten) Zinsen zum (prognostizierten) nominalen Wachstum ab.²⁵

Auch in diesem Zusammenhang kommt dem gegenwärtigen Zinsumfeld daher herausgehobene Bedeutung in der Diskussion zu. Neue Untersuchungen legen nahe, dass die volkswirtschaftlichen Wachstumsraten die Kreditkosten sowohl in den USA als auch in wichtigen europäischen Volkswirtschaften in der Vergangenheit nicht nur im Ausnahme-, sondern vielmehr im Regelfall überstiegen haben.²⁶ Vor diesem Hintergrund sei die Gefahr einer Staatsüberlastung, gemessen an der Staatsschuldenquote und dem Haushaltsdefizit, bislang tendenziell überschätzt worden, was für eine Neukonzeption spreche.²⁷ Die Finanzwissenschaft hat zahlreiche Indikatoren zur Analyse der Staatsverschuldung entwickelt, die diesem Umstand Rechnung tragen können, wie etwa die Zins-Steuer-Quote, welche die Belastung durch Zinszahlungen im Verhältnis zu den Steuereinnahmen abbildet.²⁸ In der Literatur wird daher vorgeschlagen, die bisherigen Tragfähigkeitsindikatoren durch einen Zinsindikator (bspw. der Anstieg der Finanzierungskosten als Anteil am Haushalt) zu ersetzen,²⁹ der flexibel auf Änderungen des Zinsniveaus reagiert.

Einen grundlegenden, auf die Fiskalregeln der EU bezogenen Reformvorschlag haben ferner *Olivier Blanchard* et al. unterbreitet. Sie schlagen vor, Fiskalregeln (*fiscal rules*) durch fiskalische „Standards“ (*fiscal standards*) zu ergänzen.³⁰ Die Unterscheidung von *rules* und *standards* entstammt der angloamerikanischen Rechtswissenschaft und hat im deutschen Recht keine direkte Entsprechung. Am ehesten könnte man von „harten“ und

²⁵ R. Bachmann, Bidens Fiskalpolitik – ein Vorbild für Deutschland?, Wirtschaftsdienst, 2021, 414 (417).

²⁶ O. Blanchard, Public Debt and Low Interest Rates, American Economic Review 2019, 1197 ff.; ders./A. Leandro/J. Zettelmeyer, Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards, PIIE Working Paper 21-1, 2021, S. 7 ff.

²⁷ Siehe nur O. Blanchard/A. Leandro/J. Zettelmeyer, Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards, PIIE Working Paper 21-1, 2021, *passim*.

²⁸ Siehe zur Zins-Steuer-Quote und zahlreichen weiteren Indikatoren, D. Brümmerhoff/T. Büttner, Finanzwissenschaft, 12. Aufl. 2018, S. 530 ff.

²⁹ P. Sigl-Glöckner u.a., Eine neue deutsche Finanzpolitik, Forum for a New Economy, Working Paper No. 2/2021, S. 47 ff. und S. 37 ff. zur Diskussion verschiedener Zinsindikatoren.

³⁰ O. Blanchard/A. Leandro/J. Zettelmeyer, Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards, PIIE Working Paper 21-1, 2021, S. 29 und *passim*.

„weichen“ Normen sprechen.³¹ Bei *standards* handelt es sich danach um „weiche“ Normen, deren Inhalt – zumeist auf Tatbestandsseite – relativ unbestimmt ist und daher im Wege der semantischen Interpretation nicht abschließend bestimmt werden kann, die dem Rechtsanwender vielmehr einen verhältnismäßig großen Spielraum belassen, dessen Einhaltung erst im Zeitpunkt der Anwendung abschließend beurteilt werden kann.³² Als Beispiel für einen fiskalischen *standard* im geltenden Unionsrecht verweisen *Blanchard et al.* auf Art. 126 Abs. 1 AEUV, wonach die Mitgliedstaaten „übermäßige öffentliche Defizite“ vermeiden. Die Autoren schlagen vor, die bestehenden Fiskalregeln durch eine Kombination von *fiscal standards* auf Ebene der europäischen Verträge und konkretisierende Vorgaben auf darunter liegenden Normebenen zu ersetzen,³³ um deren Anwendung flexibler zu gestalten. Ob den so etablierten Standards hinreichend Rechnung getragen wurde, solle ex post anhand einer statistischen Analyse der Schulden Tragfähigkeit (*stochastic debt sustainability analysis*) bewertet werden, die unterschiedliche Einflussfaktoren wie etwa Wachstumsraten, Zinsumfeld und die Verschuldungsstruktur berücksichtige.³⁴

Andere Untersuchungen kommen demgegenüber zu dem Ergebnis, dass eine hohe Staatsschuldenquote in der Vergangenheit häufig mit einem verringerten Wachstum korrelierte und Staaten nur selten aus ihren Schulden „herauswachsen“.³⁵ Eine Metastudie, der eine Analyse von 30 Studien zu-

³¹ K. Röhl/H. Röhl, *Allgemeine Rechtslehre*, 3. Aufl. 2008, S. 240 ff.

³² Vgl. K. Röhl/H. Röhl, *Allgemeine Rechtslehre*, 3. Aufl. 2008, S. 240; O. Blanchard/A. Leandro/J. Zettelmeyer, *Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards*, PIIE Working Paper 21-1, 2021, S. 20 m.w.N.

³³ O. Blanchard/A. Leandro/J. Zettelmeyer, *Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards*, PIIE Working Paper 21-1, 2021, S. 20 ff.

³⁴ O. Blanchard/A. Leandro/J. Zettelmeyer, *Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards*, PIIE Working Paper 21-1, 2021, S. 22 ff. In ähnlicher Stoßrichtung schlägt R. Bachmann vor, eine unabhängige Schuldenkommission einzusetzen, die jedes Jahr die Höhe des zulässigen Budgetdefizits auf der Grundlage volkswirtschaftlicher Daten und Erkenntnisse flexibel festlegen soll, *ders.*, *Bidens Fiskalpolitik – ein Vorbild für Deutschland?*, Wirtschaftsdienst 2021, 414 (417).

³⁵ C. Reinhart/K. Rogoff, *Growth in a Time of Debt*, *American Economic Review: Papers & Proceedings* 100 (2010), S. 573 (577 f.). Diese Untersuchung wurde kontrovers diskutiert, da sie in ihrer ursprünglichen Fassung auf eine methodisch unzureichende Datengrundlage gestützt war, T. Herndorn/M. Ash/R. Pollin, *Does high public debt consistently stifle economic growth?*, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 38 (2014), 257 ff. Nachfolgende Untersuchungen konnten die grundsätzliche Stoßrichtung jedoch

grunde liegt, konnte zudem verhalten positive Auswirkungen von beschränkenden Fiskalregeln auf die Entwicklung der Staatsverschuldung feststellen, die auf den Indikatoren Staatsschulden- und Haushaltsdefizit basieren.³⁶ Zugleich konnte jedoch nicht sicher ausgeschlossen werden, dass die Effekte auf anderen Ursachen als den untersuchten Fiskalregeln beruhen.³⁷ Letztlich ist die deutsche Schuldenbremse in ihrer momentanen Ausgestaltung erst für einen zu kurzen Zeitraum in Kraft, als dass man ihre Effektivität abschließend bewerten könnte.³⁸

3. Politische Absichtserklärungen

Die wissenschaftliche Diskussion über eine etwaige Reform der Schuldenbremse hat auch in fast³⁹ allen Programmen der in der 19. Legislaturperiode im Bundestag vertretenen Parteien für die Bundestagswahl 2021 Niederschlag gefunden. Während CDU/CSU⁴⁰, FDP⁴¹ und SPD⁴² die Beibehaltung der gegenwärtigen Regelungen in Aussicht stellen, hat sich DIE LINKE⁴³ die vollständige und ersatzlose Abschaffung der Schuldenbremse

bestätigen, siehe etwa *J. Hukkinen/M. Viren*, How toxic is public debt?, *International Journal of Public Policy*, Vol. 13 (2017), 53 ff.

³⁶ *F. Heinemann/M.-D. Moessinger/M. Yeter*, Do fiscal rules constrain fiscal policy?, *European Journal of Political Economy* 51 (2018), 69 (83) und *passim*.

³⁷ *F. Heinemann/M.-D. Moessinger/M. Yeter*, Do fiscal rules constrain fiscal policy?, *European Journal of Political Economy* 51 (2018), 69 (83) und *passim*.

³⁸ *L. Feld/W. Reuter/M. Yeter*, Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2019, 292 (293 f.) m.w.N.

³⁹ Im Wahlprogramm der AFD findet sich keine Bezugnahme auf die Schuldenbremse oder – allgemein – die Fiskalregeln.

⁴⁰ CDU/CSU (Hrsg.), *Das Programm für Stabilität und Erneuerung. Gemeinsam für ein modernes Deutschland*, 2021, S. 70 („Grundgesetzänderungen zur Aufweichung der Schuldenbremse lehnen wir ab.“).

⁴¹ FDP (Hrsg.), *Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der Freien Demokraten*, 2021, S. 13 („Dabei stehen wir für eine solide und investitionsorientierte Haushaltspolitik und zur im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse.“).

⁴² SPD (Hrsg.), *Aus Respekt vor Deiner Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD*, 2021, S. 22 („Die Finanzierung der in diesem Zukunftsprogramm formulierten Schwerpunkte stellen wir sicher. Dazu werden wir die verfassungsrechtlich möglichen Spielräume zur Kreditaufnahme nutzen.“).

⁴³ DIE LINKE (Hrsg.), *Zeit zu handeln! Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit*, 2021, S. 11 („Wir halten gemeinsam mit vielen Expert*innen die Schuldenbremse für volkswirtschaftlich schädlich und wollen sie abschaffen.“).

zum Ziel gesetzt. Als einzige Partei spricht sich BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN ausdrücklich für eine Reform der Schuldenbremse durch (Wieder-)Aufnahme einer Bereichsausnahme für Investitionen aus.⁴⁴

IV. Rechtliche Würdigung

1. Verfahrensrechtliche Voraussetzungen einer Reform der Schuldenbremse

Für eine Reform der deutschen Schuldenbremse müsste das Grundgesetz geändert werden. Hierfür ist ein Gesetz erforderlich, das der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf (Art. 79 Abs. 1 und 2 GG). Da jedoch nur ein Teil des politischen Spektrums die gegenwärtige Regelung als reformbedürftig ansieht, ist es zweifelhaft, ob sich die erforderlichen Mehrheiten perspektivisch gewinnen lassen.

Im Falle einer Reform müsste auch der völkervertragsrechtliche Fiskalpakt, auf dessen Vorgaben die nationale Regelung beruht, angepasst werden, um einen Verstoß gegen die daraus folgenden Verpflichtungen zu verhindern. Mangels ausdrücklicher Regelungen bemisst sich dessen Anpassung nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK).⁴⁵ Sowohl eine Änderung (Art. 39 ff. WVK) als auch eine Beendigung durch Abschluss eines späteren Vertrages (Art. 59 WVK) würde eine Verständigung mit sämtlichen anderen Vertragsparteien und damit eine aufwendige inhereuropäische Koordinierung mit ungewissen Erfolgsaussichten erfordern.⁴⁶ Für eine Anpassung der Maastricht-Kriterien wäre schließlich auch

⁴⁴ BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Hrsg.), Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021, S. 37 („[...] bei Investitionen, die neues öffentliches Vermögen schaffen, erlauben wir eine begrenzte Kreditaufnahme in Höhe der Netto-Investitionen.“).

⁴⁵ Vgl. BVerfGE 132, 195 (286 f.). Das Gericht verweist in der Entscheidung auf den „völkergewohnheitsrechtlich[en]“ Charakter der WVK. Hierauf kommt es an, da Frankreich als Vertragspartei des Fiskalpakts der WVK bislang nicht beigetreten ist. Siehe jedoch zur weitgehenden Deckungsgleichheit zwischen der WVK und gewohnheitsrechtlichen Regeln des Völkervertragsrechts *M. Herdegen*, Völkerrecht, 20. Aufl. 2021, § 15 Rn. 4.

⁴⁶ Dies gilt mangels entsprechender Regelung im Fiskalpakt auch für eine sonstige Beendigung oder Suspendierung (Art. 54 ff. WVK), die politisch aber ohnehin kaum opportun sein dürfte.

eine Änderung des europäischen Primärrechts notwendig (Art. 48, 51 EUV).

2. Materiellrechtliche Grenzen einer Reform der Schuldenbremse

Indem das Grundgesetz die Eigentums- und Berufsfreiheit umfassend gewährleistet und die Produktionsfaktoren dadurch strukturell in privater Hand belässt, hat es eine Grundsatzentscheidung für die Finanzierung der Staatsausgaben durch Steuern getroffen (Prinzip des Steuerstaats).⁴⁷ Im Gegensatz zur gegenwärtigen Belastung durch die Steuer führt die Ausgabenfinanzierung mittels der im Grundsatz zulässigen Staatsverschuldung zu einer Lastenverschiebung in die Zukunft.⁴⁸ Als solche ist sie insbesondere durch das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 2 EUV) beschränkt, das Herrschaft auf Zeit gebietet.⁴⁹ Um die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit künftiger Generationen auch in finanzieller Hinsicht zu gewährleisten, mahnt das Demokratieprinzip im Grundsatz zu einer maßvollen Fiskalpolitik und einer Begrenzung der Kreditaufnahme. Die Wahrnehmung der Staatsaufgaben steht insgesamt unter dem Vorbehalt des Möglichen.⁵⁰ Es ist die genuine Aufgabe der Haushaltspolitik, das Gemeinwohl durch eine bewusste und angemessene Prioritätensetzung innerhalb des zur Verfügung stehenden Finanzrahmens bestmöglich zu verwirklichen. Dessen Ausweitung durch eine Kreditaufnahme führt dazu, dass die dabei notwendig auftretenden Zielkonflikte in die Zukunft verschoben werden, ohne sie zu lösen.⁵¹ Indes wird der Gestaltungsraum des verfassungsändernden Gesetzgebers durch diese Maßstäbe kaum beschränkt, was nicht zuletzt durch einen Blick auf die geschichtliche Entwicklung der deutschen Fiskalregeln bestätigt wird, die unterschiedlich strenge Ausprägungen kennt.⁵² Auch das Bundesverfassungsgericht hat in

⁴⁷ Statt aller *P. Kirchhof*, FS Mußgnug, 2005, S. 131 (134 f.) m.w.N.

⁴⁸ *H. Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, 94. EL 2021, Art. 115 Rn. 1.

⁴⁹ BVerfGE 79, 311 (343); 119, 96 (142); siehe ferner *H. Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, 94. EL 2021, Art. 115 Rn. 1.

⁵⁰ *P. Kirchhof*, FS Mußgnug, 2005, S. 131 (139 f.).

⁵¹ Vgl. *L. Feld/W. Reuters/M. Yeter*, Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2019, 292 (296).

⁵² Siehe zur geschichtlichen Entwicklung nur *H. Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, 94. EL 2021, Art. 109 Rn. 12 ff. und Art. 115 Rn. 26 ff., jeweils m.w.N.

der Vergangenheit hervorgehoben, dass das Grundgesetz zwar „wirksame Instrumente zum Schutz gegen eine Erosion gegenwärtiger und künftiger Leistungsfähigkeit des demokratischen Rechts- und Sozialstaates“ fordere, zugleich aber „keine ausreichend konkreten Direktiven“ für deren „Auswahl und Institutionalisierung“ enthalte, sodass diese Aufgabe „dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten und aufgegeben“ sei.⁵³

3. Stellungnahme zu den Reformvorschlägen

a. *Bereichsausnahme für investive Kreditaufnahmen*

Die Erfahrungen mit der früheren deutschen Schuldenbremse zeigen, dass es sich bei Investitionsregeln um ein vages und stark konkretisierungsbedürftiges Konzept handelt. In der ökonomischen Theorie wird der Investitions- oder Konsumcharakter eines Gutes häufig kontextuell bestimmt.⁵⁴ Bereits auf nationaler Ebene konnte der Investitionsbegriff nicht zufriedenstellend konkretisiert werden.⁵⁵ Es ist daher fraglich, ob ein Konsens auf europäischer Ebene gefunden werden könnte. Eine hinreichende Konkretisierung ist jedoch unabdingbar, da die Ausnahmeregelung andernfalls manipulationsanfällig ist und zu einer starken Aufweichung der bisherigen Regelung führen würde.

Hinzu kommt, dass sich der „Ertrag“ von staatlichen Investitionen – anders als im unternehmerischen Bereich – häufig nur unzureichend messen lässt (bspw. im Hinblick auf öffentliche Güter). Zur Gewährleistung finanzieller Nachhaltigkeit müsste die Ausnahmeregelung aber prinzipiell auf Investitionen beschränkt werden, deren künftiger Nutzen ihre finanzielle Belastung übersteigt. Das hätte zur Folge, dass ökonomischen Steuerungskalkülen eine herausgehobene Bedeutung zukäme. Im Ergebnis würde dies voraussichtlich zu Lenkungseffekten führen, die gemeinwohlbezogene, aber nicht in ökonomischen Kategorien messbare Ausgaben verdrängen. Zudem birgt die (Wieder-)Einführung der „Goldenen Regel“ die Gefahr, dass Investitionsausgaben nur deshalb kreditfinanziert werden, damit kon-

⁵³ BVerfGE 119, 96 (142 f.).

⁵⁴ R. Bachmann, Bidens Fiskalpolitik – ein Vorbild für Deutschland?, Wirtschaftsdienst 2021, 414 (417).

⁵⁵ H. Kube, in: Maunz/Dürig, GG, 94. EL 2021, Art. 115 Rn. 39 ff. m.w.N.

sumtive Staatsausgaben in größerem Umfang aus den laufenden Steuereinnahmen finanziert werden können. Statt Investitionsanreize drohen daher Verlagerungseffekte.

b. *Reform der Schuldentragfähigkeitsindikatoren*

Eine Änderung der maßgeblichen Indikatoren zur Beurteilung der Schuldentragfähigkeit ist dagegen aus rechtlicher Sicht grundsätzlich positiv zu bewerten, bezweckt sie doch, deren Einflussfaktoren präziser und zugleich flexibler als bislang zu erfassen. Während für die gegenwärtige Ausgestaltung ihre Einfachheit und Prägnanz sprechen, die eine öffentliche Kontrolle des staatlichen Verschuldungsgebarens begünstigen, sind die Einwände gegen ihre Leistungsfähigkeit berechtigt. Wenn die Schuldenbremse ihrem Sinn und Zweck nach die Schuldentragfähigkeit gewährleisten soll, muss dies in der Verwendung adäquater Kennzahlen zum Ausdruck kommen. Jedoch darf nicht verkannt werden, dass die gegenwärtige Debatte zumeist darauf abzielt, eine höhere staatliche Kreditaufnahme als bislang zu ermöglichen. Im Hinblick auf die durch das Demokratieprinzip verpflichtende Erhaltung künftiger Gestaltungsräume darf es jedoch nicht das Ziel sein, die Kreditaufnahme bis an die Grenze des vermeintlich Tragbaren auszuweiten; stattdessen muss sie durch rationale Regelungen beschränkt werden, bevor sie zur untragbaren Last wird. Da sich die Frage, wann eine Kreditaufnahme zu einer übermäßigen Bindung künftiger Generationen führt, nicht pauschal beantworten lässt, spricht viel dafür, die Schuldentragfähigkeit jedenfalls auf unionsrechtlicher Ebene in den Vordergrund zu stellen, wie es *Blanchard* et al. vorschlagen. Ob sich dazu eine Ersetzung von *fiscal rules* durch *fiscal standards* anbietet, steht und fällt mit der Effektivität der ex post-Kontrolle.

V. Einfachgesetzliche Ausweichbewegungen

Da eine kurz- oder mittelfristige Reform der geltenden Fiskalregeln bereits aufgrund der verfahrensrechtlichen Anforderungen, die einen breiten politischen und innereuropäischen Kompromiss erforderlich machen, un-

wahrscheinlich scheint, sind Umgehungsmaßnahmen „mit einfachgesetzlichen Mitteln“ zu befürchten.⁵⁶ In jüngerer Zeit wurde etwa verstärkt auf die Möglichkeit hingewiesen, auf investive Zweckgesellschaften („Öffentliche Investitions-Gesellschaften“⁵⁷, „Investitionsfördergesellschaften“⁵⁸) zurückzugreifen, da deren Kreditaufnahme nicht der Schuldenbremse unterfällt. Andere Vorschläge gehen dahin, die einfachgesetzlich⁵⁹ geregelte Berechnung der konjunkturellen Komponente anzupassen, um einen größeren fiskalischen Spielraum zu erreichen.⁶⁰ Diese Vorschläge sind kritisch zu sehen, da sie der Zwecksetzung der Schuldenbremse widersprechen und dazu beitragen, dass ihre Steuerungswirkung verfehlt wird. Dadurch wäre nicht bloß die „Verfassungsgehrlichkeit“⁶¹ gefährdet, sondern schlechterdings der normative Geltungsanspruch der Fiskalregeln in Frage gestellt. Eine Reform sollte daher darauf abzielen, den Anwendungsbereich der Schuldenbremse ihrer Zwecksetzung nach möglichst lückenlos auszugestalten. Unter diesem Gesichtspunkt ist es ferner zu kritisieren, dass die gegenwärtige Regelung die Verschuldung anderer Rechtsträger als der Haushalte von Bund und Ländern nicht erfasst.⁶²

VI. Fazit

Da Fiskalregeln dem Schnittbereich der Wirtschafts-, Politik- und Rechtswissenschaft unterfallen, wird die gegenwärtig an Fahrt aufnehmende Reformdiskussion auch zu einer Bewährungsprobe für die interdisziplinäre

⁵⁶ Vgl. *Ch. Breuer*, Nützt die Schuldenbremse den kommenden Generationen?, *Wirtschaftsdienst* 2021, 490 (491).

⁵⁷ *G. Hermes/L. Vorwerk/T. Beckers*, Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen, *IMK Study Nr. 70*, 2020, S. iv, 21 ff. und *passim*.

⁵⁸ *BMF (Hrsg.)*, Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf, 2020, S. 31 ff., 48 ff. und *passim*.

⁵⁹ Siehe zu den entsprechenden Regelungen des Bundes und der Länder *H. Kube*, in: *Maunz/Dürig*, GG, 94. EL 2021, Art. 109 Rn. 180 ff.

⁶⁰ *P. Sigl-Glöckner* u.a., Eine neue deutsche Finanzpolitik, *Forum for a New Economy*, Working Paper No. 2/2021, S. 51 ff.

⁶¹ So euphemistisch *G. Hermes/L. Vorwerk/T. Beckers*, Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen, *IMK Study Nr. 70*, 2020, S. 52.

⁶² Zurecht kritisch daher *H. Kube*, in: *Maunz/Dürig*, GG, 94. EL 2021, Art. 109 Rn. 119.

Rechtsforschung.⁶³ Wie dieser kursorische Überblick gezeigt hat, belässt das Verfassungsrecht dem Gesetzgeber erhebliche Gestaltungsräume, um die theoretischen und empirischen Erkenntnisse der verwandten Nachbardisziplinen aufzugreifen. Indes ist die Kritik an der gegenwärtigen Ausgestaltung der Schuldenbremse nur zum Teil berechtigt. Es ist fraglich, ob die anstehenden Transformationsaufgaben von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung nur durch kreditfinanzierte Investitionen der öffentlichen Hand adäquat zu bewältigen sind. Die Debatte konzentriert sich allzu häufig auf eine Ausweitung der staatlichen Einnahmen zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben, obwohl bereits die bestehenden Regelungen eine staatliche Kreditaufnahme in erheblichem Umfang erlauben. Dagegen ist die Kritik an der Leistungsfähigkeit, Flexibilität und Adäquanz der bislang zur Bewertung der Schuldentragfähigkeit verwendeten Indikatoren (Staatsschuldenquote, Haushaltsdefizit) dem Grunde nach berechtigt. Insoweit ist perspektivisch eine Fortentwicklung der Fiskalregeln angezeigt, die nicht nur angesichts der bestehenden unionsrechtlichen und völkervertragsrechtlichen Bindungen, sondern insbesondere auch im Hinblick auf die schleichende Strukturveränderung der Wirtschafts- und Währungsunion⁶⁴ nur auf europäischer Ebene Erfolg haben kann. Da sich die EU in Umsetzung ihres umfassenden Aufbauplans („Next Generation EU“) erstmalig in ganz erheblichem Maße verschulden wird,⁶⁵ wäre es zudem nur folgerichtig, die (reformierten) Regelungen des Fiskalpakts in das Primärrecht zu übernehmen⁶⁶ und auf den Unionshaushalt zu erstrecken.

⁶³ Siehe aus diesem Anlass *E. Hilgendorf*, Bedingungen gelingender Interdisziplinarität, JZ 2019, 913 ff. m.w.N.

⁶⁴ Dazu ausführlich *H. Kube/F. Schorkopf*, Strukturveränderung der Wirtschafts- und Währungsunion, NJW 2021, 1650 ff.

⁶⁵ *H. Kube/F. Schorkopf*, Strukturveränderung der Wirtschafts- und Währungsunion, NJW 2021, 1650 (1652 f.).

⁶⁶ Dies entspräche im Übrigen ohnehin der Absichtserklärung in Art. 16 des Fiskalpakts.