

## Normenbremse – Korrelat zur Schuldenbremse

*Harald Schliemann*

### These

Die neu geschaffene verfassungsrechtliche Schuldenbremse ist um eine gesetzliche Normenbremse zu ergänzen: Von Gesetzes wegen müssen alle Kostenfolgen neuer Gesetze abgeschätzt und das Schätzergebnis vom Bundestag in einem gesetzestgleichen Beschluss festgestellt werden.

### I. Einleitung

In dem von Thomas Morus 1516 beschriebenen Land „Utopia“ gab es nur sehr wenige Gesetze. Die Bewohner dieses Landes betrachteten es als „größte Unbilligkeit“, dass Gesetze für die Menschen verbindlich sind, deren Anzahl entweder größer ist, als dass die Leute sie durchzulesen vermöchten, oder dunkler und unklarer, als dass sie von jemand verstanden werden könnten. Die unausweichliche Kostenfolge von Gesetzen spielte noch keine Rolle.

Der Ruf nach wenigen und „einfachen“ Gesetzen war und ist in allen ausdifferenzierten Rechtsordnungen eine reformerische Dauerforderung, die Gedanken an die Umsetzung dieser Forderung in die Praxis hat wohl nie das Stadium der Utopie verlassen. Utopien huldigen typischer Weise Denkweisen, deren Entwürfe Realitätsbezüge vermissen lassen. Es wäre daher töricht, für die komplexe Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland eine Rechtsordnung einzufordern, die insgesamt dem Leben in Utopia auch nur annähernd gleich käme.

Auch wenn der Ruf nach weniger und nach klaren, verständlichen Gesetzen oft ungehört verhallt, bleiben Regierung und Gesetzgeber in der Pflicht, sich immer wieder ernsthaft die Frage zu stellen, ob der in den Blick genommene Lebensbereich wirklich der staatlichen Lenkung durch eine normativen Regelung bedarf. Nicht jeder Missstand darf geradezu reflexartig zu einem neuen Gesetz oder einer Gesetzesnovelle führen. Die Grundfrage bleibt, ob eine neue Norm überhaupt erforderlich ist oder ob es sich um Anwendungsfragen handelt. Erscheint eine neue gesetzliche Regelung (oder die Änderung eines bestehenden Gesetzes) als anzustreben, so ist der prospektive Aufwand für Staat, Bürger und Wirtschaft dem erwarteten Nutzen einer neuen Norm gegenüber zu stellen. Abzuwägen ist dann zwischen politischem Nutzen und ökonomischem Aufwand. Das Bewusstsein für die Erforderlichkeit solcher Abwägungen ist nicht zuletzt durch die auch im Ausland etablierten Schuldenbremsen gestiegen.<sup>1</sup> Es

<sup>1</sup> Vgl. *Lenz/Burgbacher*, NJW 2009, S., 2561, 2567.

genügt nicht, das Augenmerk qua Schuldenbremse nur auf die Begrenzung der Neuverschuldung zu richten.

Weil staatliche Leistungen stets Kosten nach sich ziehen, müssen im Interesse der künftigen Generationen Kostenbegrenzungen erzeugt und nicht nur Verschuldungsgrenzen gezogen werden. Kostenbegrenzungen für staatliches Handeln lassen sich nicht gegenständlich bestimmen; der Staat kann sich nicht auf definierten Handlungsfeldern Untätigkeit verordnen. Dies haben jüngst wieder die weltweite Finanzkrise und die Wirtschaftskrise gezeigt. Wohl aber kann durch politischen Diskurs über die Gesetzesfolgen, nicht zuletzt über die durch das Gesetz verursachten Kosten, das Bewusstsein dafür steigen, stets zu prüfen, ob der durch neue Gesetze verursachte Aufwand für Staat, Bürger und Wirtschaft durch das mit dem Gesetz verfolgte Ziel gerechtfertigt sein wird. Dieses Ziel wird weitaus besser erreicht, wenn die Kostenfolgeabschätzung von Gesetzes wegen obligatorisch und nicht nur als regierungsinterne Handlungsanweisung organisiert ist.

## II. Begrenzung des Haushaltsdefizits

Im europäischen Kontext haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Haushaltsdisziplin durch Pönalisierung von – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – zu hohen Haushaltsdefiziten verpflichtet (Art. 104 EG).<sup>2</sup> Der deutsche Bundestag hat daraus im Rahmen der Ergebnisse der „Föderalismuskommission I“ mit Wirkung vom 1. September 2006 Konsequenzen für die innerstaatliche Lastenverteilung gezogen (Art. 104 a Abs. 6, Art. 109 Abs. 5 GG).<sup>3</sup>

## III. Schuldenbremse gegen Neuverschuldung

Der Bundestag hat am Ende der 16. Legislaturperiode (2009) die so genannte Föderalismusreform II beschlossen, nämlich im Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91 c, 91 d, 104 b, 109, 109 a, 115, 143 d)<sup>4</sup> – und das Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform.<sup>5</sup> Kernstück ist die sogenannte „Schuldenbremse“. Sie ist für die Haushalte des Bundes und der Länder in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG angeordnet worden. Für den Bundeshaushalt wird die Regelung wortgleich in Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG wiederholt.<sup>6</sup>

2 Siehe dazu VO (EG) 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (AblEG. L 209 vom 2.8.1997; S. 6) sowie gegen die Aussetzung der Deutschland und Frankreich betreffenden Vertragsverletzungsverfahren EuGH (Plenum) Urt. v. 13. Juli 2004 – C 27/04 – Kommission/Rat der Europäischen Union – NJW 2004, S. 2359.

3 G zur Änderung des GG vom 28. August 2006, BGBl. I, S. 2034 m. W. v. 1.9.2006.

4 G zur Änderung des GG vom 29. Juli 2009, BGBl. I, S. 2248.

5 G 115 vom 1. August 2009, BGBl. I, S. 2704.

6 Vgl. *Lenz/Burgbacher*, NJW 2009, S. 2561.

Es hat große Mühen gekostet, die sogenannte Schuldenbremse trotz der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise Gesetz werden zu lassen. Es wird große Mühen kosten, die Staatsaufgaben künftig so zu steuern, dass nicht nur die Neuverschuldung im Rahmen der jetzt auch national gesetzten Grenzen bleibt, sondern auch derart zu begrenzen, dass die Steuer- und Abgabenlast, aber auch die Kosten der Gesetzesbefolgung nicht zu Lasten der künftigen Generationen übermäßig anschwellen. Dem dient die hier vorzustellende Normenbremse.

### 1. Grundstruktur

Wichtigster Bestandteil der neuen Regelungen ist die sogenannte Schuldenbremse. Sie verpflichtet Bund und Länder verfassungsrechtlich, ihre Neuverschuldung zu bremsen. Grundsätzlich müssen der Bund ab Haushalt 2011 und die Länder ab Haushalt 2020 ihre Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen. Dies gilt uneingeschränkt für die Länder,<sup>7</sup> für den Bund gilt diese Vorgabe als erfüllt, wenn er spätestens ab Haushalt 2016 die Einnahmen aus Krediten auf 0,35 des Bruttoinlandsproduktes beschränkt. Jedoch gibt es Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot der Kreditfinanzierung, vor allem aus konjunkturellen Gründen (Kreditaufnahme im Abschwung, Tilgung im Aufschwung) und in Fällen von Naturkatastrophen, dies aber nur mit gleichzeitiger Festlegung der Tilgungsregelung. Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein erhalten angesichts ihrer besonders schwierigen Haushaltssituationen Konsolidierungshilfen für den Zeitraum 2011 bis 2019. Neben der Festschreibung einer Schuldengrenze zielt die Föderalismusreform II auf eine effizientere Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden bei der Steuerverwaltung. Von der Neuordnung ihrer Finanzbeziehungen versprechen sich Bund und Länder eine langfristige Sicherung der Tragfähigkeit ihrer Haushalte.

### 2. Schuldenbremse – keine Haushaltsbremse

Die Schuldenbremse für sich allein begrenzt weder die Staatsausgaben noch die Kosten der Gesetzesdurchführung für Bund, Länder und Gemeinden oder die Aufwände und Gesetzesbefolgung für Wirtschaft und Bürger. Sie verbietet nur die ungebremste Erhöhung der Verschuldung der Haushalte von Bund und Ländern. Dies ist für die Belastung der künftigen Generationen mit Schulden, vor allem mit den Lasten für Tilgung der Schuldzinsen und des Kreditkapitals von großer Bedeutung. Doch zugleich steckt in der Schuldenbremse eine Gefahr. Die Schuldenbremse kann und wird nicht per se die staatlichen Ausgabemöglichkeiten schon deshalb begrenzen, weil Unterdeckungen des Haushalts nicht mehr durch Kredite ausgeglichen werden dürfen.<sup>8</sup> Vielmehr kann

<sup>7</sup> Damit sind die Haushalte der Gemeinden ebenso wenig von der Schuldenbremse erfasst wie die Haushalte der Bundesanstalten der Sozialversicherung; vgl. *Lenz/Burgbacher*, NJW 2009, S. 2561, Fn. 7.

<sup>8</sup> A.A. *Lenz/Burgbacher*, NJW 2009, S. 2561, 25621. Sp.

sie zu einer ständigen Steuer- und Abgabenerhöhung führen, wenn Aufgaben des Staates nicht reduziert, sondern ständig erweitert werden. Jede Staatsaufgabe führt grundsätzlich zu einer Staatsausgabe. Staatsausgaben bedürfen der Deckung durch Einnahmen. Sollen die Einnahmen weder durch Neuverschuldung noch durch steigende Steuern, Abgaben und Gebühren erhöht werden, muss die Ausgabenseite extrem und nachhaltig beschränkt, auf machen Feldern sogar deutlich zurückgefahren werden. Mit anderen Worten: Das ständig wachsende Buschwerk staatlicher Betätigungen muss immer wieder zurückgeschnitten werden. Dies kann nicht durch gegenständliche Verbote der Staatsbetätigung geschehen, wohl aber durch den ständigen Diskurs über Nutzen und Aufwand staatlichen Handelns.

### *3. Schuldenbremse – keine Gesetzesfolgenbremse*

Die Schuldenbremse ist rechts- und fiskalpolitisch von enormer Bedeutung. Indessen stellt dies für sich allein noch nicht die nötige Entlastung von Bürgern und Wirtschaft für die Zukunft sicher. Bürger und Wirtschaft werden nicht nur unmittelbar durch Steuern und Abgaben belastet, sondern in sehr großem Umfang durch die Kosten der Gesetzesbefolgung. Hinsichtlich der Bürokratiekosten hat der Bund mit der Errichtung des Normenkontrollrats einen ersten wichtigen Schritt getan, um zumindest hinsichtlich der Informationskosten, die Bürger und Wirtschaft treffen, Kostenklarheit und Kostenbewusstsein zu erzeugen. Indessen gehen die (Kosten-)Folgen eines Gesetzes über die Bürokratiekosten weit hinaus. Bürger und Wirtschaft werden zudem mit den Kosten der Gesetzesbefolgung belastet; diese Kosten können weit höher liegen als die Bürokratiekosten. Die Durchführungskosten auf der Staatsseite treffen die Länder und Kommunen, in weit geringerem Maße auch den Bund. Der Staat könnte zudem in die Versuchung geraten, Durchführungslasten durch Pflichtenverlagerung auf Bürger und Wirtschaft abzuwälzen, indem diese Testate Privater beibringen müssen, um vom Staat Erlaubnisse zu erhalten. Beispiel hierfür ist die Organisation des Bologna-Prozesses mit Hilfe von Evaluierungen oder die Überwachung der Verkehrssicherheit von Kraftfahrzeugen für den Straßenverkehr durch private technische Prüfer (TÜV, Dekra u.a.).

## IV. Gesetzesfolgenabschätzung

Zu den Standards der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben zählt die Gesetzesfolgenabschätzung. Staatliches Handeln vollzieht sich auf Grund von Gesetzen; sie normieren Handlungsauftrag, Handlungsmaximen und Handlungsregeln. Vor dem Erlass eines zum Staatsaufwand führenden Gesetzes sind eine ganz Reihe von Fragen zu stellen und zu beantworten: Führt das Gesetz zum angestrebten Ziel? Lohnt das gesetzgeberische Ziel den mit dem Gesetz verbundenen Aufwand? Gibt es eine Alternative oder Variante, die mit geringerer Kostenfolge zum selben Ziel führt oder das Ziel zwar nicht perfekt, aber vielleicht zu einem geringeren, akzeptablen Grad erreicht? Welche unvermeidlichen Nebenwirkungen treten wo und in welcher Intensität auf? Das sind