

# Policy-Transfers und Policy-Diffusion in der Finanzpolitik der Bundesrepublik: zur Rolle einflussreicher „epistemic communities“

von Henrik Scheller

*Die deutsche Föderalismusforschung hat Schwierigkeiten, die Ergebnisse der Föderalismusreform II zu erklären. Denn mit Einführung der Schuldenbremse in das Grundgesetz haben Bund und Länder zugestimmt, freiwillig ihre haushaltspolitische Autonomie zu beschneiden. Gemäß gängiger föderalismus- und verhandlungstheoretischer Ansätze hätte dieser Umstand eigentlich zu einer Reformblockade führen müssen. Deshalb wird hier der Frage nachgegangen, wie dominante Policy-Ideen die Dynamik finanzpolitischer Reformprozesse in Mehrebenensystemen prägen können. Der (grenzüberschreitende) Transfer sowie die Diffusion finanzpolitischer Ideen wird – so die These – vor allem durch das framing sowie einflussreiche epistemic communities begünstigt, die in der Lage sind, in spezifischen gesellschaftlichen Situationen nicht nur ein hinreichendes Maß an Resonanz, sondern auch entsprechenden Handlungsdruck im politischen Raum zu erzeugen*

*It is difficult to explain specific results of reforming German federalism with common federalist and negotiation theories, as Bund and Länder relinquished – as regards the constitutional introduction of a so called “debt brake” – voluntarily parts of their fiscal autonomy. In accordance with established theories, this should have led to a reform blockage. The contribution aims to explain, how dominant policy ideas are able to influence the dynamics of fiscal reform processes in multi-level governance systems. It is not only the framing of fiscal ideas that seems to favour (cross-border) transfers and diffusion processes. It also needs influential “epistemic communities” being capable to produce a sufficient degree of resonance, thus boosting the pressure on political actors in specific social and political situations.*

## I. Einführung

Die finanzpolitische Debatte in der Bundesrepublik wird spätestens seit den Beratungen in der Föderalismuskommission II von der öffentlichen Verschuldungsproblematik dominiert. Infolge der bis heute nachwirkenden Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 korrespondieren dabei die politischen Bemühungen zur Verschärfung der bislang geltenden Schuldenregime in der Bundesrepublik und der EU miteinander – ohne dass immer klar auszumachen wäre, welche

Ebene eigentlich Agenda-Setter und treibende Kraft entsprechender Prozesse ist. Das Modell der „Schuldenbremse“ ist auf diese Weise nicht nur in Deutschland zum Inbegriff öffentlicher Haushaltskonsolidierung und nachhaltiger Finanzpolitik geworden. Mit dem Fiskalpakt hat sich vielmehr die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten zur Einführung entsprechender Regeln in nationales Verfassungsrecht verpflichtet. Das neue „Schuldenabbau-Paradigma“ und sein spezifisches Framing bilden inzwischen auch den „ideologischen Überbau“ für eine Vielzahl anderer finanzpolitischer Kontroversen. So werden in deutschen Reformdebatten der Bundesrepublik inzwischen Junktims zwischen den fiskalischen Regelsystemen des Grundgesetzes hergestellt, die sich verfassungsrechtlich und sachlogisch oft nur bedingt rechtfertigen lassen. Dies trifft u. a. auf den neuen Finanzausgleichsdiskurs zu.

Der Frage, warum Bund und Länder mit der Institutionalisierung verfassungsrechtlicher Schuldenbremsen ihre eigenen finanz- und haushaltspolitischen Gestaltungsspielräume freiwillig beschnitten haben, ist bisher von politikwissenschaftlicher Seite nicht befriedigend nachgegangen worden. Auch die Frage, welche möglichen Folgewirkungen der vor allem argumentativ vermittelte Konnex zwischen der Verschuldungsproblematik einerseits sowie anderen finanz-, haushalts- und steuerpolitischen Themen andererseits entfaltet, wird dementsprechend vernachlässigt. Dieses Forschungsdesiderat wird bereits bei einer kurzen Prüfung der gängigen föderalismustheoretischen Ansätze erkennbar: So liegt vor allem Ansätzen, die in der Tradition des *public-choice* Institutionalismus oder der konstitutionellen Ökonomie stehen, die Annahme zugrunde, dass (föderale) Systeme – ganz im Widerspruch zur 2009 erfolgten Einführung der Schuldenbremse – aufgrund des eigennutzorientierten Ausgabeverhaltens der politischen Akteure eine gewisse Persistenz aufweisen. Typische Folge sei deshalb ein steter Ausgabenzuwachs der staatlichen Gebietskörperschaften.<sup>1</sup> In der theoretischen Diskussion gelten strenge Verschuldungsregeln für die öffentliche Hand deshalb schon lange als Voraussetzung für eine Stabilisierung des föderalen Mehrebenensystems.<sup>2</sup> In ihrer Abstraktheit können diese normativen Ansätze jedoch nicht

<sup>1</sup> Oates, W. E.: On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey, in: Brennan, G. et al. (Hg.): Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews, Sydney, 1988, 65-82; Buchanan, J. M.: Constitutional Economics, Cambridge, 1991.

<sup>2</sup> Dazu explizit: Kydland, F./Prescott, E.: Rules Rather than Discretion. The Inconsistency of Optimal Plans, in: The Journal of Political Economy, 85 (1977), 473-492. Stellvertretend Musgrave, R. A.: Finanztheorie, Tübingen, 1969; Buchanan, J. M., a.a.O.; Buchanan, J. M.: Politische Ökonomie als Verfassungstheorie, Zürich, 1990; Oates, W. E.: Fiscal Federalism, New York, 1972; Olson, M. 1969. The principle of „fiscal equivalence“, in: American Economic Review 59 (1969), 479-487; Rodden, J. A.: Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism, Cambridge, 2006.

wirklich überzeugend erklären, wann und warum sich politische Akteure in der Verfassungspraxis tatsächlich für eine fiskalische Selbstbeschneidung durch Einführung solch restriktiver Regeln entscheiden.

Auch der historische und soziologische Institutionalismus sowie institutionenökonomische Ansätze der Föderalismusforschung liefern – mit je eigenen Akzentuierungen – Erklärungen, warum die deutsche Bundesstaatstradition „Big-Bang-Reformen“ nicht kennt. Stattdessen wird die spezifische Reformdynamik im Mehrebenensystem wahlweise mit Verweis auf entwicklungsgeschichtliche Pfadabhängigkeiten von Institutionen, mögliche Strukturbrüche aufgrund gegensätzlicher Interaktionslogiken in der föderalen Verhandlungsarena einerseits und dem Parteienwettbewerb andererseits sowie ebenenübergreifenden Verflechtungsstrukturen erklärt, die spezifische Verhandlungs- und Kompromissfindungsmechanismen der Akteure befördern.<sup>3</sup> Übertragen auf den Kontext der Föderalismusreform II, dürften diese Ansätze ebenfalls gewisse Erklärungsschwierigkeiten haben – selbst wenn die Neuregelung Spurenelemente einer inkrementellen Weiterentwicklung aufweist. Denn vor allem die Frage, warum nicht nur unter den im Bundestag vertretenen Parteien ein weitreichender Konsens bezüglich der Einführung der Schuldenbremse bestand, sondern warum auch eine klare Mehrheit der Länder der Reform zugestimmt hat, bleibt unbeantwortet.<sup>4</sup> Und dies, obwohl die Neuregelung mit einer Beschneidung ihrer finanz- und haushaltspolitischen Gestaltungsautonomie einhergeht. Nach Logik der herkömmlichen Verhandlungstheorien hätte es deshalb – wie im Fall der Föderalismuskommission I – eigentlich zu einer Reformblockade kommen müssen.

Unter Zuhilfenahme des Vetospieler-Theorems ließe sich folglich fragen, warum die Vetospieler ihr Einspruchsrecht nicht nutzten – zumal es sich um sechzehn

<sup>3</sup> *Lehmbruch, G.*: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Opladen, [1976] 2000; *Benz, A.*: Föderalismus als dynamisches System, Baden-Baden, 1985; *Renzsch, W.*: Finanzverfassung und Finanzausgleich, Bonn, 1991; *Scharpf, F. W./Reissert, B./Schnabel, F.*: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg, 1976; *Scharpf, F. W.*: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26/4 (1985), 323-356; *Scharpf, F. W.*: Interaktionsformen – Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen, 2000; *Kropp, S.*: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden, 2010; *Scheller, H./Schmid, J.* (Hg.): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat – Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Baden-Baden, 2008; *Heinz, D.*: Politikverflechtung in Föderalismusreformen. Deutschland, Österreich und die Schweiz in vergleichender Perspektive, Baden-Baden, 2013.

<sup>4</sup> Nur die Bundestagsfraktion DIE LINKE sprach sich geschlossen gegen die Einführung einer Schuldenbremse aus und stimmte gegen den entsprechenden Gesetzentwurf (BT-Protokoll 16/225, 24875 C vom 29.05.2009).

heterogene und kontinuiertsorientierte Vetospieler handelt.<sup>5</sup> Bund und Länder konnten sich stattdessen sogar auf einen gemeinsamen Policy-Punkt im „winset“ einigen, bei dem es sich – zumindest aus Sicht der Länder – nicht um ihre „Idealposition“ gehandelt hat. Dies legt den Schluss nahe, dass die „Saliienz“ dieser Politik – ähnlich wie auch die Faktoren „strategisches Verhalten“ und „Unsicherheit“ der Akteure – ganz maßgeblich durch die Spezifik der Verschuldungsfrage an sich und damit durch die inhaltliche Dimension geprägt wird.<sup>6</sup> Unterstrichen wird diese Annahme durch den Umstand, dass mit der Reform – abgesehen von den Konsolidierungshilfen für ausgewählte Haushaltsnotlagen-Länder – keine konkret quantifizierbaren und terminierbaren finanziellen Anreize verbunden waren. Aus Perspektive des Prinzipal-Agenten-Ansatzes ließe sich die verfassungsrechtliche Einführung einer Schuldenbremse hingegen zwar als Entscheidung der vom Souverän (Prinzipal) beauftragten Agenten (Bund und Länder) deuten.<sup>7</sup> Dazu hätte jedoch in der breiten Öffentlichkeit ein hinreichendes Bewusstsein für die Vor- und Nachteile einer Rückführung der öffentlichen Verschuldung sowie entsprechende Reformmodelle bestehen müssen. Bis zur Einsetzung der Föderalismuskommission II im Jahr 2006 war die Schuldenbremse jedoch weder Gegenstand öffentlicher Kontroversen noch prominentes Thema im Bundestagswahlkampf 2005. Die Novellierung von Art. 109 und 115 GG auf Basis eines solch diffusen Mandats ließe sich dann zwar als Ausnutzung von Herrschaftswissen und der zwischen Agenten und Prinzipal bestehenden Informationsasymmetrie deuten.<sup>8</sup> Allerdings vermag eine solche Erklärung nur dann zu überzeugen, wenn zugleich davon ausgegangen wird, dass sich die demokratisch legitimierten Akteure einen nachhaltigen Schuldenabbau als Vorstellung einer geeigneten Policy in einer Weise zu eigen gemacht haben, durch die andere fiskalische Eigeninteressen gänzlich zurückgestellt wurden. Theoretische Erklärungsansätze zum Verfassungswandel in Föderalstaaten interessieren sich hingegen vor allem für die institutionellen und prozessualen Determinanten, die entsprechende Reformprozesse begünstigen, und weniger für die konkrete

<sup>5</sup> *Tsebelis, G.*: Veto Players: How Political Institutions Work, New York, 2002; *Tsebelis, G.*: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science*, 25 (1995), 289-325.

<sup>6</sup> *Dehling, J.*: Vetospieler im Policy-Raum: Die Bedeutung von Richtung und Reichweite von Policy-Change, in: *Blank, F.* (Hg.): *Vetospieler in der Policy-Forschung*, Wiesbaden, 2012, 163.

<sup>7</sup> Grundlegend dazu: *Jensen, M./Meckling, W.*: 1976. Theory of the firm. Managerial behavior, agency costs, and ownership structure, in: *Journal of Financial Economics*, 3 (1976), 305-360.

<sup>8</sup> *Hechter, M.*: Principles of Group Solidarity, Berkely u.a., 1987, hier 130; *Pappenheim, R.*: Neue Institutionenökonomik und politische Institutionen: zur Anwendung der ökonomischen Theorie auf politische Institutionen und Organisationen; Frankfurt am Main u.a., 2001, hier 149 ff.

## Ausgestaltung.<sup>9</sup>

Vor diesem Hintergrund wird hier der Frage nachgegangen, wie dominante Policy-Ideen die Dynamik finanzpolitischer Reformprozesse in Mehrebenensystemen prägen können. Die (grenzüberschreitende) Verbreitung solcher Ideen wird – so die These – vor allem durch das *framing* sowie einflussreiche *epistemic communities* begünstigt, die in der Lage sind, in spezifischen gesellschaftlichen Situationen (*windows of opportunities*) nicht nur ein hinreichendes Maß an Resonanz, sondern auch entsprechenden Handlungsdruck im politischen Raum zu erzeugen. Dazu wird zunächst die finanzpolitische Debatte in der Bundesrepublik seit Abschluss der Föderalismuskommission II skizziert, um exemplarisch aufzuzeigen, dass auch die neue Finanzausgleichsdebatte inzwischen durch Argumentationsmuster aus dem Verschuldungsdiskurs geprägt wird. Anschließend werden die Gemeinsamkeiten der Policy-Konvergenz-, -Transfer- und -Diffusionsforschung dargestellt. Da diese Stränge der (vergleichenden) Policy-Forschung immer wieder auf das Moment der kommunikativen Vermittlung von Policy-Ideen abheben, soll dann ein Bogen zur *framing*-Forschung geschlagen werden, um so die Bedeutung (neoklassisch inspirierter) Policy-Ideen und *frames* in solchen Konvergenz-Prozessen prononcierter herausarbeiten zu können. Die theoretischen Erkenntnisse dienen in der Folge als Grundlage für eine Analyse der jüngsten Verschuldungs- und Finanzausgleichsdebatte in der Bundesrepublik, um so die Wirkmächtigkeit und „Strahlkraft“ des neuen „Schuldenabbau-Paradigmas“ aufzuzeigen. Fazit und Ausblick schließen mit einigen grundsätzlichen Überlegungen zur Frage, wie Policy-Transfers und Diffusionsprozesse die Schwerpunkte der finanzpolitischen Reformdebatte in föderalismustheoretisch problematischer Hinsicht verengen können.

## II. Öffentliche Verschuldung: Metathema im finanzpolitischen Diskurs

Entstehungsprozess, verfassungsrechtliche Ausgestaltung, intendierte Funktionsweise und erste Erfahrungen mit der neuen Schuldenbremse des Grundgesetzes sind inzwischen verschiedentlich analysiert worden.<sup>10</sup> Wesentliche Bestand-

<sup>9</sup> Benz, A./Knüpling, F. (Hg.): Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison, Opladen, 2012; Behnke, N./Petersohn, B./Fischer-Hotzel, A./Heinz, D.: Measuring Success of Constitutional Reforms: Evidence from Territorial Reforms in Eight Western Democracies, in: Regional and Federal Studies, 21 (2011), 447-477; Lorenz, A.: Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien. Motivlagen und Aushandlungsmuster, Wiesbaden, 2008.

<sup>10</sup> Deutscher Bundestag/Bundesrat 2010: Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Beratungen und ihre Ergebnisse, Bonn

teile des neuen Schuldenregimes bilden ein strukturelles Neuverschuldungsverbot für Bund und Länder ab 2016 bzw. 2020, eine konjunkturelle Verschuldungskomponente, der Rückgriff auf das Konjunkturbereinigungsverfahren der EU, die Einrichtung eines Verrechnungs- bzw. Kontrollkonto (Art. 7 Abs. 1 G 115) sowie eine Ausnahmeregelung für den Fall von „Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen“ (Art. 109 Abs. 3 GG).<sup>11</sup> Die ab 2020 vorgeordnete Einhaltung der Schuldenbremse auf Länderebene erfordert eine Institutionalisierung entsprechender Regelungen in den jeweiligen Landesverfassungen. Die Länder Bremen, Saarland, Berlin, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt erhalten darüber hinaus bis 2019 sogenannte Konsolidierungshilfen in Höhe von insgesamt 800 Mio. Euro pro Jahr.

Die neue Schuldenbremse ist bereits seit den Beratungen in der Föderalismuskommission II Zweifeln bezüglich ihrer zukünftigen Wirksamkeit ausgesetzt. So verweisen Kritiker darauf, dass das nun geltende Schuldenregime eine inkonsistente Kombination zweier ökonomischer Paradigmen darstelle.<sup>12</sup> Denn während Art. 109 Abs. 3 GG scheinbar eindeutig der neoklassischen Logik des europäischen Schuldenregimes gemäß Art. 126 AEUV folgt („Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite“), enthält Art. 109 Abs. 2 GG nach wie vor den Hinweis auf die vom Haushaltsgesetzgeber einzuhaltenden „Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ – ein Relikt des keynesianisch inspirierten Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StabG) von 1967. Die Intention des Gesetzgebers bei der Neuregelung bestand nichtsdestotrotz in einer klaren Abkehr von dem jahrzehntelang – auch in der Finanzwissenschaft unstrittigen – Grundsatz des „Pay-as-you-use-Prinzips“, wonach zukünftige Generationen an den öffentlichen Investitionskosten der Gegenwart zu beteiligen seien. Aufgrund der Interpretationsbedürftigkeit des Investitionsbegriffes geriet der Grundsatz in

2010; Hesse, J. J.: Kleinster gemeinsamer Nenner? Die Föderalismusreform II vor der Entscheidung, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), 6/2 (2008), 193-203; Mayer, A.: Die sogenannte Schuldenbremse im Grundgesetz. Verfassungsmäßigkeit der Begrenzung der Länder und Umsetzung der Schuldenbegrenzungsregeln in den Ländern, Hamburg, 2014; Kastrop, C./Meister-Scheufelen, G./Sudhof, M.: Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, Berlin, 2010; Koriath, S.: Die neuen Schuldenregeln für Bund und Länder und das Jahr 2020, in: Koriath, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M./Junkernheinrich, M. (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, Berlin, 2009, 389-416; Färber, G.: Die neue Schuldengrenze im Grundgesetz – ein frommer föderaler Wunsch nach der Finanzkrise?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2010, Baden-Baden, 2010, 163-175.

<sup>11</sup> Vgl. ausführlicher dazu: Art. 109, 109a, 115 und 143d GG in Verbindung mit den einfachgesetzlichen Ausführungsbestimmungen des sogenannten Artikel-15-Gesetzes (G 115), des Stabilitätsratsgesetzes (StabiRatG) und des Konsolidierungshilfengesetzes (KonsHilfG).

<sup>12</sup> Hetschko, C./Quint, D./Thye, M.: Nationale Schuldenbremsen für die Länder der Europäischen Union. Taugt das deutsche Modell als Vorbild?, in: Diskussionsbeiträge Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, 2012, hier 15.

der Vergangenheit jedoch zunehmend in die Kritik. Ausdruck der konzeptionellen Inkonsistenz der neuen Schuldenbremse bildet zudem die für den Bund geschaffene Ausnahme, nach der auch zukünftig eine strukturelle Neuverschuldung pro Jahr in Höhe von maximal 0,35 Prozent des BIP zulässig ist. Theoretisch lässt sich eine solche Obergrenze nicht konzise begründen.

Mit der Neuregelung haben die Länder somit nicht nur auf eine ihrer letzten autonomen Einnahmequellen freiwillig verzichtet. Mit Blick auf die strukturelle Neuverschuldung kommt es durch das neue Schuldenregime vielmehr zu einer Ungleichbehandlung beider Ebenen – einer faktischen de-jure-Asymmetrie zwischen Bund und Ländern mit Verfassungsrang. Vor allem die faktische Durchgriffsbestimmung des Bundes, die durch die direkte Bindungswirkung von Art. 109 und 115 GG n. F. für die Verfassungen der Länder konstituiert worden ist, stellt dabei ein problematisches Novum dar. Ob deshalb sogar von einem „verfassungswidrigen Verfassungsrecht“ gesprochen werden kann, scheint diskussionswürdig.<sup>13</sup> Weniger kritisch ließe sich die freiwillige Zustimmung der Bundesländer zu dieser Grundgesetzänderung als eine Form von *federal self-restraint* – nicht nur in finanzieller, sondern auch in institutioneller und rhetorischer Hinsicht – interpretieren.<sup>14</sup> Denn mit dem neuen Art. 109a GG wurde der Stabilitätsrat als Nachfolger des früheren Finanzplanungsrates geschaffen und mit einem kontinuierlichen Monitoring der Haushalte von Bund und Ländern betraut.<sup>15</sup>

Vor allem keynesianisch geprägte Ökonomen kritisieren, dass die neue Schuldenbremse angesichts der ohnehin schon strukturell unterfinanzierten Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden zu einem weiteren Rückgang der öffentlichen Investitionsquoten führen könnte.<sup>16</sup> Zudem berge die Schuldenbremse – insbesondere in Verbindung mit dem europäischen Fiskalpakt – die Gefahr einer Destabilisierung der Finanzmärkte. Denn die Selbstverpflichtung der Vertragspartner, solche Regeln im eigenen Verfassungsrecht zu verankern, dürfte weitere Konsolidierungsbemühungen und damit einen Ausgaberrückgang von Staatsanleihen nach sich ziehen. Infolge dieser Verknappung könnte es dazu kommen, dass sich Anleger auf der Suche nach Alternativen für die vergleichsweise berechenbaren Anlageformen der Bond-Markets gezwungen sehen, wieder in riskan-

<sup>13</sup> Koriath, S., a.a.O., 397.

<sup>14</sup> Scheller, H., a.a.O., 153.

<sup>15</sup> Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz – StabiRatG) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2398) geändert worden ist.

<sup>16</sup> Stellvertretend: *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*: Memorandum 2014. Kein Aufbruch – Wirtschaftspolitik auf alten Pfaden, Köln, 2014.

tere Finanzmarktprodukte zu investieren. Mit diesem Szenario wird die vornehmlich neoklassische Vorstellung von einem „konjunkturreutralen Haushalt“ kritisiert. So blende eine isolierte Betrachtungsweise der öffentlichen Finanzwirtschaft deren makroökonomische Implikationen aus. Das Wechselverhältnis zwischen öffentlichen Budgets und volkswirtschaftlicher Entwicklung begründet – auch im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – vielmehr ein System kommunizierender Röhren. Welche Konjunkturrelevanz die staatliche Finanzwirtschaft dabei alleine aufgrund des schieren Volumens der öffentlichen Etats entfaltet, wurde in der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Staaten der europäischen Südpempherie erneut deutlich.

Dass sich die konzeptionelle Grundidee des neuen Schuldenregimes am Ende – trotz Kritik und Widerstand einzelner Bundesländer – mit der nötigen Zweidrittel-Mehrheit von Bundestag und Bundesrat so durchsetzen konnte, dürfte auch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 geschuldet gewesen sein. Denn in der Endphase der Beratungen zur Föderalismusreform II wurde die Schuldenbremse – angesichts des milliardenschweren Bürgschaftsrahmens, der vor allem mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz (FMSStG) zur Stützung angeschlagener Banken aufgespannt wurde und als „alternativlose“ Notfallmaßnahme ganz im Widerspruch zum damals neuen „Konsolidierungsparadigma“ stand – seitens der Bundesregierung als „vertrauensbildende“ Maßnahme hervorgehoben. Mit dem völkerrechtlichen „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Fiskalvertrag), sollte es der Bundesrepublik dann im Jahr 2012 sogar gelingen, ihr Modell der Schuldenbremse auch gegenüber den europäischen Partnern durchzusetzen. Mit der Zuspitzung der Krise kam es zu einer zeitlichen und thematischen Verengung der Beratungen in der Föderalismuskommission II. Viele Themen des ursprünglichen Kommissionsauftrages wurden deshalb keiner verfassungsrechtlichen Neuordnung unterzogen.<sup>17</sup>

Nicht umsonst wurden schon vor Abschluss des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens neue Forderungen nach einer Föderalismusreform III laut. Die Debatte wurde dabei maßgeblich von den Geberländern im bundesstaatlichen Finanzausgleich vorangetrieben und mit der Vorlage eines Normenkontrollantrags beim Bundesverfassungsgericht im März 2013 forciert. Auch in den Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung wurde deshalb ein Themenkatalog für eine erneut anzuschubende Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

<sup>17</sup> Anlage zur BR-Drucksache 913/06 vom 15.12.2006.



aufgenommen.<sup>18</sup> Dieser verdeutlicht, wie sehr die aktuelle finanzpolitische Debatte in der Bundesrepublik durch die thematische Dominanz des Staatsschuldenrechts geprägt wird. Aus Sicht des Bundes (und eines Großteils der Länder) genießen danach Finanzausgleichsfragen offenbar eine eher untergeordnete Priorität. Auch andere finanzpolitische Reformthemen werden gegenwärtig oft unter Bezugnahme auf die Verschuldungsproblematik und den für 2015 erneut angestrebten Haushaltsausgleich des Bundes diskutiert. So begegnet die Bundesregierung Forderungen nach Steuersenkungen sowie einer Abschaffung der „kalten Progression“ im Einkommensteuerrecht genauso zurückhaltend wie der Frage nach einer Streichung des Solidaritätszuschlags.<sup>19</sup> Auch Forderungen nach einer Finanzausgleichsreform werden mit Argumentationsmustern aus der (europäischen) Verschuldungsdebatte unterlegt, indem Ausgleichszahlungen mit finanziellen Stützungsmaßnahmen für angeschlagene EU-Krisenstaaten verglichen werden. Neben einer Stärkung des Stabilitätsrates nach Vorbild der europäischen Troika stehen dabei der Ruf nach Konditionalitäten sowie einer Begrenzung der Ausgleichszahlungen für den fiskalischen Notfall im Raum, deren zweckgerichtete Verausgabung durch die Geberländer kontrollierbar bleiben soll.<sup>20</sup>

### III. Policy-Transfer und -Diffusion von Policy-Ideen

Der Verfassungsrang sowie die argumentative Wirkmächtigkeit des neuen „Schuldenabbau-Paradigmas“ in den aktuellen haushalts- und steuerpolitischen Debatten verweisen auf die Tragweite der Föderalismusreform II. Zweifel an der Schuldenbremse und mögliche Gründe, die mittelfristig für eine Abkehr von der Grundausrichtung der Reform sprechen könnten, finden im politisch-medialen Diskurs kaum Resonanz. Grund dafür ist nicht nur das Ausmaß der öffentlichen Verschuldung, die im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 noch einmal exorbitant angestiegen ist. Vielmehr ist es auch – so die hier vertretene These – die hinter der Novelle stehende konzeptionelle Idee und ihre inzwischen

<sup>18</sup> Dazu zählen folgende Themen: „Europäischer Fiskalvertrag, Schaffung von Voraussetzungen für die Konsolidierung und die dauerhafte Einhaltung der neuen Schuldenregel in den Länderhaushalten, Einnahmen- und Aufgabenverteilung und Eigenverantwortung der föderalen Ebenen, Reform des Länderfinanzausgleichs, Altschulden, Finanzierungsmodalitäten und Zinslasten, Zukunft des Solidaritätszuschlags“. Vgl. hierzu: *CDU/CSU/SPD: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 18. Legislaturperiode, Berlin, 2013, 95.

<sup>19</sup> *Schäuble, W.*: Rede des Bundesfinanzministers Dr. Wolfgang Schäuble zum Haushaltsgesetz 2015 vor dem Deutschen Bundestag am 9. September 2014 in Berlin, in: *Bulletin der Bundesregierung*, 94/1 (2014).

<sup>20</sup> Stellvertretend: Focus Online vom 17.08.2014: Harte Bedingungen. Söder fordert Finanzaufsicht für verschuldete Bundesländer, 2014, abrufbar unter: [http://www.focus.de/finanzen/news/konjunktur/harte-bedingungen-soeder-fordert-finanzaufsicht-fuer-verschuldete-bundeslaender\\_id\\_4065336.html](http://www.focus.de/finanzen/news/konjunktur/harte-bedingungen-soeder-fordert-finanzaufsicht-fuer-verschuldete-bundeslaender_id_4065336.html).

europaweite Diffusion, an der die Bundesrepublik als treibende Kraft der Verhandlungen zum Fiskalpakt einen maßgeblichen Anteil hatte. Denn in den Beratungen zur Föderalismusreform II wurde immer wieder auf das Modell der „Schweizer Schuldenbremse“ verwiesen, die 2001 im Zuge einer Volksabstimmung beschlossen und ab 2003 verfassungsrechtlich wirksam wurde.<sup>21</sup> Diese starke Orientierung an einem bereits bestehenden Reformmodell wirft die Frage auf, inwieweit sich Erkenntnisse der Policyforschung für den vorliegenden Kontext fruchtbar machen lassen.<sup>22</sup> Diese Frage gewinnt zusätzliche Bedeutung angesichts der skizzierten Erklärungsdefizite herkömmlicher föderalismustheoretischer Ansätze.

Um die Angleichung nationaler Politiken im Zuge der fortschreitenden Globalisierung und transnationalen Vernetzung zu analysieren, wird in der vergleichenden Policy-Forschung zwischen unterschiedlichen Phänomenen unterschieden. Politikkonvergenz – als Oberbegriff und Ergebnis solcher Prozesse – wird dabei als *„tendency of policies to grow more alike, in the form of increasing similarity in structures, processes, and performances“* definiert.<sup>23</sup> Als Politiktransfer werden hingegen „individuelle Prozesse des konkreten Imports oder Exports von Politikinhalten“<sup>24</sup> bezeichnet, *“by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system”*.<sup>25</sup> Neben den Institutionen und Akteuren, die den Transfer einzelner Politiken vorantreiben bzw. behindern, sind dabei vor allem die Mechanismen des Übertragungsprozess an sich sowie die Gründe für mögliche Veränderungen der betreffenden Policy im Zuge der Adaption für das

<sup>21</sup> IMF: Switzerland. Selected Issues, in: IMF Country Report, 01/75 (2001); Bodmer, F.: Die strukturellen Einnahmen und das strukturelle Defizit: 2002–2007, in: Working Paper OT/2003/06, 2003; Bodmer, F.: Eine Analyse der Einnahmeschwankungen, in: Working Paper OT/2003/07, 2003; Colombier, C.: Eine Neubewertung der Schuldenbremse, in: Working Paper Series, 2003.

<sup>22</sup> Für einen Überblick: Holzinger, K./Jörgens, H./Knill, C. (Hg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen, in: Jörgens, H./Knill, C./Holzinger, K. (Hg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 38 (2007), 11–38; Simmons, B. A./Elkins, Z.: The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy, in: American Political Science Review 98 (2004), 171–189; Drezner, D. W.: Globalization and Policy Convergence, in: International Studies Review, 3 (2001), 53–78; DiMaggio, P./Powell, W.: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: American Sociological Review 48 (1983), 147–160; Keating, M./Cairney, P.: Introduction: Policy-making. Learning and Devolution, in: Regional and Federal Studies, 22 (2012), 239–250.

<sup>23</sup> Drezner, D. W., a.a.O., 55.

<sup>24</sup> Lütz, S.: Policy-Transfer und Policy-Diffusion, in: Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G./Benz A. (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, 2007, 134.

<sup>25</sup> Dolowitz, D.B./Marsh, D.: Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, in: Governance 13 (2000), 5.

eigene System von Interesse. Policy-Diffusion wird demgegenüber als ein Prozess beschrieben „*by which an innovation is communicated through certain channels over time*“.<sup>26</sup> Meistens werden in entsprechenden Studien die Ursachen und Mechanismen der Verbreitung von einzelnen Policies in einer Gruppe von mehreren Staaten untersucht.<sup>27</sup> Dabei spielen die zwischenstaatliche Kommunikation sowie das Moment der Nicht-Reziprozität und der Freiwilligkeit „*instead of hierarchy or collective decision making within international institutions*“ eine besondere Rolle.<sup>28</sup> Im Ergebnis führt eine solche Policy-Diffusion, die über Mechanismen wie „Imitation, Lernen, Überzeugung, Ansteckung, Sozialisierung oder tiefsitzende Vorstellungen eines angemessenen Verhaltens“ erfolgen kann, zu Politikkonvergenz.<sup>29</sup> Dabei kann zwischen direkter und vermittelter Policy-Diffusion unterschieden werden – also der Intentionalität von Politikimporten und -exporten auf Seiten der politisch legitimierten Akteure oder einer schleichenden und indirekten Weiterverbreitung von innovativen Policy-Ideen durch nichtstaatliche Akteure.<sup>30</sup> Im letzten Fall entfalten entsprechende Politiken eine nur bedingt steuerbare (kommunikative) Eigendynamik, die irgendwann formale Politikentscheidungen fast zwangsläufig nach sich zieht. In solchen Prozessen lässt sich zwischen unterschiedlichen Diffusionsformen und -mechanismen differenzieren: (bedingt) rationalem Lernen, normbasiertem Handeln, Wettbewerb, symbolischer Nachahmung.<sup>31</sup> Für Konvergenzprozesse lassen sich folgende Ursachen und Kausalmechanismen ausmachen:

- ein unabhängiges nationalstaatliches Problemlösen aufgrund eines länderübergreifenden Problemdrucks,
- Harmonisierungsbestrebungen, die aus internationalen Regelungsregimen oder der europäischen Rechtsetzung resultieren,
- politische und ökonomische Konditionalitäten aufgrund bestehender Machtasymmetrien zwischen Staaten,

<sup>26</sup> Rogers, E.M.: Diffusion of Innovations, New York, 2003, 5.

<sup>27</sup> Holzinger, K./Jörgens, H./Knill, C. (Hg.), a.a.O., 14.

<sup>28</sup> Tews, K.: Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen: Eckpunkte eines Analysemodells, in: Jänicke, M./Tews, K. (Hg.): Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen im internationalen System, Wiesbaden, 2005, hier 65; ähnlich: Busch, P.-O./Jörgens, H.: Dezentrale Politikkoordination im internationalen System – Ursachen, Mechanismen und Wirkungen der internationalen Diffusion politischer Innovationen., in: Jörgens, H./Knill, C./Holzinger, K. (Hg.), a.a.O., 58.

<sup>29</sup> Holzinger, K./Jörgens, H./Knill, C. (Hg.), a.a.O., 15.

<sup>30</sup> Lütz, S., a.a.O., 134.

<sup>31</sup> Busch, P.-O./Jörgens, H., a.a.O., 72.

- internationaler Wettbewerbsdruck aufgrund der fortschreitenden Globalisierung,
- transnationale Kommunikation und „die Verbreitung von Politikmodellen durch internationale Organisationen“ oder *epistemic communities* und *transnational activist networks* aufgrund einer „Orientierung an international anerkannten Normen des angemessenen Verhaltens“.<sup>32</sup>

Als „intervenierende Faktoren“, die Konvergenzprozesse begünstigen, gelten die geographische Nähe sowie eine kulturelle, institutionelle und/oder sozio-ökonomische Ähnlichkeit zwischen betreffenden Staaten. Aber auch der Politiktyp bzw. die Politikmaterie sowie die Policy-Dimension und der Konkretisierungsgrad haben entsprechenden Einfluss.<sup>33</sup> Eine Konvergenz ist beispielsweise weniger wahrscheinlich „auf der Ebene konkreter Einzelbestimmungen“ als auf den „Ebenen der Instrumentenwahl oder gar allgemeiner Ideen und Paradigmen“. Auch Maßnahmen, die aufgrund ihrer Symbolkraft grundlegende Interessen- und Verteilungskonflikte bergen, werden sich eher weniger für einen Policy-Transfer oder eine entsprechende Diffusion eignen, weil dazu oft mit institutionellen Pfadabhängigkeiten gebrochen werden müsste. Policy-Ideen müssen mithin mit Blick auf bestehende Rechtsordnungen anschluss- und integrationsfähig sein. Zudem bedarf es machtpolitischer, kommunikativer, administrativer und finanzieller Ressourcen, um einen Politikimport oder -export erfolgreich – auch gegen mögliche Widerstände – vorzunehmen. Dieser Umstand ist in Mehrebenensystemen mit funktionaler Aufgabenteilung von besonderer Bedeutung, da hier die subnationalen Gebietskörperschaften mit einbezogen werden müssen.

Ein bedeutendes Moment der von der Policy-Konvergenzforschung analysierten Formen (grenzüberschreitender) Diffusion und Transfers bilden kommunikativ vermittelte Policy-Ideen. Um diesen Aspekt – auch im vorliegenden Kontext – noch stärker auszuleuchten, scheint es sinnvoll, theoretische Konzepte zu bemühen, die Aufschluss über die handlungsermöglichenden und -begrenzenden Wirkmechanismen politischer Ideen geben. Diese Ansätze sind seit dem *ideational turn* in der Policy-Forschung Anfang der 1990er Jahre – mit unterschiedlichsten Ausprägungen – in beträchtlicher Zahl entwickelt worden.<sup>34</sup> Veränderungen von Policies erscheinen danach „als Veränderungen in Wissenssystemen, die von

<sup>32</sup> Holzinger, K./Jörgens, H./Knill, C. (Hg.), a.a.O., 27; Busch, P.-O./Jörgens, H., a.a.O., 71.

<sup>33</sup> Ebd., 25.

<sup>34</sup> Blyth, M.M.: Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy, in: Comparative Politics, 29 (1997), 229; Lieberman, R.C.: Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change, in: American Political Science Review, 96 (2002), 697-712.

politischen Akteuren subjektiv interpretiert werden. In dieser Perspektive ist Wissen ‚wählbar‘, und politische Handlungsalternativen werden dann verwirklicht, wenn sich dafür die größte argumentativ-rhetorische Unterstützung innerhalb von Wissenssystemen mobilisieren lässt“.<sup>35</sup> Bereits diese Aussage verweist auf die Bedeutung, die die rhetorische Aufbereitung von politischen Sachgegenständen und Botschaften erfordert, um nicht nur resonanz-, sondern auch politisch mehrheitsfähig zu werden. Mit Fragen dieses *framings* beschäftigen sich verschiedene Ansätze, die *frames* als bestimmende „Interpretationsmuster“ innerhalb von Kommunikationsprozessen verstehen.<sup>36</sup> *Frames* werden dabei als „Sinnhorizonte von Akteuren“ verstanden, „die gewisse Informationen und Positionen hervorheben und andere ausblenden“.<sup>37</sup> Entman betont:

*„Framing essentially involves selection and salience. To frame is to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communication text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation for the item described“.*<sup>38</sup>

#### IV. Einführung der Schuldenbremse: Ergebnis eines Policy-Transfers?

Der Verfassungsreformprozess zur Einführung der Schuldenbremse in der Bundesrepublik lässt sich als freiwilliger, einseitiger und bewusst intendierter Policy-Transfer in Form eines individuellen Imports eines mehr oder minder konkreten Politikinhalts interpretieren.<sup>39</sup> Die Unterschiede zwischen dem Schweizer „Originalmodell“ und der bundesdeutschen „Kopie“ im Grundgesetz sind augenfällig und können deshalb mehr als eine Form der Imitation bzw. symbolischen Nachahmung bezeichnet werden. Grundlegende Voraussetzung bildete eine schon damals in den westlichen Industriestaaten weitgehend geteilte normative Wert-

<sup>35</sup> Kerchner, B.: Diskursanalyse in der Politikwissenschaft. Ein Forschungsüberblick, in: Kerchner, Brigitte/ Schneider, Silke (Hg.): Foucault: Diskursanalyse der Politik. Eine Einführung, Wiesbaden, 2006, 41.

<sup>36</sup> Goffman, E.: Rahmen-Analyse. Ein Versuch über die Organisation von Alltagserfahrungen, Frankfurt, 1980; Tversky, A./Kahneman, D.: The framing of decisions and the psychology of choice, in: Science, 211 (1981), 453-458; Entman, R.M.: Framing: Toward clarification of a fractured paradigm, in: Journal of Communication, 43 (1993), 51-58; Scheufele, B.: Framing-Effekte auf dem Prüfstand. Eine theoretische, methodische und empirische Auseinandersetzung mit der Wirkungsperspektive des Framing-Ansatzes, in: Medien und Kommunikationswissenschaft, 52 (2004), 30.

<sup>37</sup> Matthes, J.: Framing. Konzepte. Ansätze der Medien und Kommunikationswissenschaft 10, Baden-Baden, 2014, 10.

<sup>38</sup> Entman, R.M.: Framing: Toward clarification of a fractured paradigm, in: Journal of Communication, 43 (1993), 52.

<sup>39</sup> Lütz, S., a.a.O., 134.

vorstellung zur Verschuldungsproblematik.<sup>40</sup> Die Unterschiede zwischen beiden Modellen erschließen sich bereits mit Blick auf die Detailgenauigkeit der verfassungsrechtlichen Regelungen. Während Art. 126 der Schweizer Bundesverfassung (BV) eine aus nur fünf Absätzen und sechs Sätzen bestehende Bestimmung darstellt, lassen Art. 109 und 115 GG n. F. das Bemühen des Gesetzgebers um eine Inkorporierung des neuen Modells in die bestehende Rechtsordnung erkennen. In der Schweizer Bundesverfassung ist – im Gegensatz zum deutschen Modell – auf eine Einbeziehung der Kantone sowie eine konjunkturelle Verschuldungskomponente verzichtet worden. Die Schweizer Schuldenbremse stellt damit eine „Ausgabenregel“ dar – im Gegensatz zur Neuregelung in der Bundesrepublik, bei der es sich um eine – auch vom BMF intendierte – komplexe Mischung aus „Defizit“- und „Ausgabenregel“ handelt.<sup>41</sup>

Auch hinsichtlich einer zusätzlichen Neuverschuldung im Ausnahmefall unterscheiden sich beide Modelle. So sieht Art. 126 Abs. 3 BV lediglich vor: „Bei außerordentlichem Zahlungsbedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 2 angemessen erhöht werden“. Außerdem darf der Ausgaben-Höchstbetrag nach Art. 15 Abs. 1 des Schweizerischen Finanzhaushaltsgesetz (FHG) durch die Bundesversammlung ausnahmsweise bei „a. außergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen; b. Anpassungen am Rechnungsmodell; c. verbuchungsbedingten Zahlungsspitzen“ erhöht werden.<sup>42</sup> Diese Formulierungen zeigen, dass auch die Schweizer Regelung gewisse Interpretationsspielräume eröffnet. Die Konvergenz beider Modelle lässt sich somit vor allem mit Blick auf das *framing*, die ideelle Instrumentenwahl und das dahinter stehende Paradigma konstatieren und weniger hinsichtlich der jeweiligen Einzelbestimmungen.<sup>43</sup> Dies gilt noch mehr für die europaweite Diffusion der Schuldenbremse, die durch den Fiskalpakt seit 2011 eingeleitet wurde und sich dabei vor allem am deutschen Modell orientiert.<sup>44</sup> Die europaweite Resonanz dieser Policy-Idee lässt

<sup>40</sup> Holzinger, K./Jörgens, H./Knill, C. (Hg.), a.a.O., 15; Busch, P.-O./Jörgens, H., a.a.O., 72.

<sup>41</sup> Dönnebrink, E./Erhardt, M./Höppner, F./Sudhof, M.: Entstehung und Entwicklung des BMF-Konzepts, in: Kastrop, C./Meister-Scheufelen, G./Sudhof, M. (Hg.), a.a.O., 44; Hartwig, J./Kobel Rohr, R.: Wäre die schweizerische „Schuldenbremse“ ein geeignetes Instrument zur Disziplinierung der Fiskalpolitik in der EU?, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 73 (2004), 487; Müller, C.: 2004. Anmerkungen zur Schuldenbremse, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 73 (2004), 492; OECD: Design Choices for Fiscal Policy Rules, in: Paper for the 27<sup>th</sup> Annual Meeting of Senior Budget Officials, GOV/PGC/SBO, 4 (2006), 7.

<sup>42</sup> Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 7. Oktober 2005 (Stand: 1. Mai 2011).

<sup>43</sup> Holzinger, K./Jörgens, H./Knill, C. (Hg.), a.a.O., 31.

<sup>44</sup> Herzmann, K.: Europäische Währungsstabilität über Bande gespielt. Ein Überblick über den Fiskalpakt, in: Zeitschrift für das Juristische Studium, 2 (2012), 168–174; Schorkopf, F.: Europas politische Ver-

sich nicht unwesentlich auf das politische *framing* dieses neuen Instrumentariums zurückzuführen. Denn der auf ein Schlagwort reduzierte Rahmen enthält nicht nur eine kausal begründete Problemdefinition, sondern zugleich auch eine moralische Bewertung sowie ein positiv besetztes Reformversprechen.<sup>45</sup> Gerade in der Bundesrepublik bedient die „Bremsen-Metapher“ im Kontext der (öffentlichen) Verschuldungsproblematik ein tief sitzendes Kollektivverständnis, das durch eine Gleichsetzung von „Schulden haben“ mit „Schuld haben“ geprägt wird (*problem definition and moral evaluation*). Mit einem positiv und innovativ besetzten Gegenkonzept soll deshalb das politisch bisher scheinbar Unvermeidliche zumindest abgebremst werden (*treatment recommendation*). Da „Vollbremsungen“ zudem eher die Ausnahme im Straßenverkehr bilden sollten, impliziert auch das gewählte *framing* des Bremsvorgangs eine indirekte Versicherung, dass die Reform keine einschneidenden und unmittelbaren Folgewirkungen entfalten wird.

Das eigentliche Problem, die schleichende, für den gemeinen Bürger nur schwer fassbare intertemporale Wirkung der Staatsverschuldung, wird dabei auf einen einfachen Ursache-Wirkungs-Zusammenhang (*causal interpretation*) reduziert. Dem Bild von einem Staat, der seit Jahrzehnten über seine Verhältnisse gelebt hat, werden Metaphern von der „schwäbischen Hausfrau“ als Inbegriff deutscher Sparsamkeit sowie das Postulat der Generationengerechtigkeit und der „Verantwortung gegenüber den Kindeskindern“ gegenübergestellt.<sup>46</sup> Fragen nach möglichen strukturellen Defiziten in der Einnahmenentwicklung der öffentlichen Haushalte bleiben auf diese Weise genauso ausgeblendet, wie neu aufgebaute Verbindlichkeiten, die zur Bankenrettung im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 erforderlich wurden. Die Schweiz als ein seit jeher wirtschaftlich prosperierender Bundesstaat dient vielmehr aufgrund seiner geographischen Nähe, gewisser politisch-institutioneller und kultureller Ähnlichkeiten als positives Referenzbeispiel. Der Policy-Transfer, der im Zuge der Föderalismusreform II mit der Schuldenbremse vollzogen wurde, funktionierte auch deshalb, weil es sich bei der Verschuldungsproblematik um eine regulative Politik handelt, die keine unmittelbaren redistributiven Wirkungen für Bund und Länder entfaltet. Im Gegenteil: Durch Übergangsfristen bis zur verbindlichen Anwendung des vollständigen Regelwerks sowie finanzielle Anreize in Form

fasstheit im Licht des Fiskalvertrages, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft (ZSE), 1 (2012), 1–29.

<sup>45</sup> Entman, R.M., a.a.O., 52.

<sup>46</sup> Merkel, A.: Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Haushaltsgesetz 2015 vor dem Deutschen Bundestag am 10. September 2014 in Berlin, in: Bulletin der Bundesregierung, 95/3 (2014).

von Finanzhilfen für ausgewählte Bundesländer wurde deren Zustimmung „erkauft“. Die Mehrzahl der Entscheidungsträger, die in der Föderalismuskommission II mitgewirkt hat, dürfte zudem ab 2020 keine politische Verantwortung mehr tragen.

Für Policy-Transfers und entsprechende Lernprozesse spielen spezifische *policy entrepreneurs* bzw. eben *epistemic communities* eine wichtige Rolle.<sup>47</sup> Der hier konstatierte Politiktransfer wurde dabei nicht unwesentlich durch „die Dynamik und Reproduktion“ eines „neuen, markt- und wettbewerbszentrierten und zunehmend auf transnationalen Kräften und supranationalen Institutionen“ beruhenden Diskurses vorangetrieben.<sup>48</sup> Denn bereits 2001 – und damit zwei Jahre vor ihrem eigentlichen Inkrafttreten – wurde die Schweizer Schuldenbremse in einem „Country Report“ des Internationalen Währungsfonds analysiert (IMF 2001). Neben einigen Verbesserungsvorschlägen wurde in einem wenige Monate später vorgelegten IMF-Working Paper anerkennend festgestellt, dass es sich dabei um „an innovative proposal for a new type of fiscal policy rule“ handle. „The proposed constitutional amendment to the balanced budget rule“ biete zudem „a transparent framework for shrinking the debt/GDP ratio and reducing procyclical tendencies in fiscal policy“.<sup>49</sup> Auch die OECD machte die Schweizer Schuldenbremse bereits früh zum Gegenstand verschiedener Analysen. In einem Working Paper von 2002 wurde die neue Regel als ein Beitrag „for further enhancing public spending effectiveness“ gewürdigt: Die neue Schuldenregel „will allow the free play of the automatic stabilisers at the federal level and ensuring its consistency with other government levels' behavior“.<sup>50</sup> Es fällt auf, dass die OECD auch in den Folgejahren – und hier insbesondere 2005 und 2006 – das Thema Schuldenabbau und Schuldenregeln in diversen Analysen problematisierte.<sup>51</sup> Außerdem standen das Thema und entsprechende Papiere immer wieder auf der Agenda der Jahrestreffen der „OECD Senior Budget Officials“ aller 34 Mitgliedstaaten.

Da die Grundsatzabteilung des BMF auch für Fragen der internationalen Finanzpolitik zuständig ist und seit jeher enge Verbindungen zur OECD pflegt, verwundert es kaum, dass im BMF schon seit dem Sommer 2005 – und damit fast

<sup>47</sup> Biegelbauer, P.: Wie lernt die Politik? Lernen aus Erfahrung in Politik und Verwaltung, Wiesbaden, 2013.

<sup>48</sup> Bohle, D.: Neogramscianismus, in: Lerch, M./Bieling, H.-J. (Hg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, 2012, 165.

<sup>49</sup> Danninger, S.: A New Rule: „The Swiss Debt Brake“, in: IMF Working Paper, 18 (2002), hier 23.

<sup>50</sup> OECD 2002, a.a.O., 2.

<sup>51</sup> OECD 2005, a.a.O.; OECD: Design Choices for Fiscal Policy Rules, in: Paper for the 27<sup>th</sup> Annual Meeting of Senior Budget Officials, GOV/PGC/SBO, 4 (2006).



zwei Jahre vor Einsetzung der Föderalismuskommission II – offene Diskussionen über das Schweizer Modell geführt wurden. Die Hintergrundfolie für diese ministeriumsinternen Überlegungen bildeten die unguten Erfahrungen des BMF bei der faktischen Aussetzung des EU-Stabilitäts- und Wachstumspaktes in den Jahren 2002 und 2003. Diese war auf Drängen der Staats- und Regierungschefs Deutschlands und Frankreichs im Europäischen Rat – gegen den Willen des damaligen Bundesfinanzministers *Hans Eichel* (SPD) – durchgedrückt worden. Auch deshalb bestand im BMF bereits 2005 Konsens, die Übertragbarkeit der Schweizer Schuldenbremse in das Grundgesetz der Bundesrepublik prüfen zu wollen, ohne dabei aber eine „Eins-zu-Eins“-Übernahme anzustreben.<sup>52</sup> In den beiden Folgejahren wurden parallel dazu der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) sowie die Wissenschaftlichen Beiräte beim BMF und beim BMWi von der Bundesregierung mit der Ausarbeitung entsprechender Expertisen beauftragt.<sup>53</sup> Im März 2007 legte der SVR mit seinem Sondergutachten „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ ein Konzept für eine Schuldenschranke vor, die sich am Schweizer Vorbild orientierte und als Ausgabenregel konzipiert war. Nur eines der fünf Ratsmitglieder konnte diesen Vorschlag nicht mittragen – ein Indiz für den breiten Konsens in der deutschen Finanzwissenschaft.<sup>54</sup> Auch der Wissenschaftliche Beirat beim BMWi sprach sich in seinem Gutachten „Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes“ für ein neues Schuldenregime nach Schweizer Vorbild aus, plädiert – in Abweichung vom SVR – jedoch für deutlich strengere Regeln. Um vor allem die konjunkturrell bedingte Verschuldung strengen Auflagen zu unterwerfen, wurde so die Einrichtung eines Ausgleichskontos genauso abgelehnt wie „fiskalpolitische Interventionsinstrumente“ zur Abwehr einer „Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Zudem wurde eine gänzliche Abschaffung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes empfohlen.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> Dönnebrink, E./Erhardt, M./Höppner, F./Sudhof, M., a.a.O., 42 f.

<sup>53</sup> Bereits im Jahresgutachten 2004/2005 hatte sich der Sachverständigenrat mit dem Thema Staatsverschuldung befasst – ohne jedoch auf das Schweizer Modell einzugehen.

<sup>54</sup> So sah sich Peter Bofinger „abermals nicht in der Lage, zentrale Inhalte dieser Expertise mitzutragen. Die Mitarbeit erschöpfte sich daher in einem Minderheitsvotum“. Dazu: *SVR: Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, Bonn 2007, III. In ähnlicher Weise sprach sich im Juli 2005 auch nur eine Ökonomen-Minderheit im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi gegen eine Aufweichung der Solidarhaftung zwischen Bund und Ländern durch ein neu einzuführendes Insolvenzverfahren für öffentliche Gebietskörperschaften aus. Vgl. dazu: *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Zur Finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates*, Berlin, 2005, 35.

<sup>55</sup> *BMW – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes*, Berlin, 2008, 5.

Gerade die institutionalisierten Gremien der deutschen Politikberatung verdeutlichen, welchen Einfluss auch einzelne Experten als „policy entrepreneurs“ in dieser Reformdiskussion übernahmen. Durch partielle Doppelfunktionen und personelle Überschneidungen in der Zusammensetzung der Wissenschaftlichen Beiräte kam verschiedenen Akteuren zusätzlich eine exponierte Rolle zu. So wurde das Gutachten „Zur Begrenzung der Staatsverschuldung“ maßgeblich von *Axel Börsch-Supan*, *Charles B. Blankart* und *Manfred J. M. Neumann* ausgearbeitet. *Blankart* setzt sich als gebürtiger Schweizer in seinen Forschungsarbeiten seit Jahrzehnten mit Fragen des Schweizer Fiskalföderalismus auseinander und wirkte später für die FDP als Sachverständiger in der Föderalismuskommission II mit. Im BMWi-Beirat ist bis heute zudem *Hans Gersbach* vertreten, der am Center of Economic Research an der ETH Zürich arbeitet, das zusammen mit der KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH maßgeblich den Reformprozess in der Schweiz begleitet hat. Ein weiterer *policy entrepreneur* war *Lars Feld*, der seit Jahren ebenfalls zu Fragen des Schweizerischen Fiskalföderalismus arbeitet. In der wissenschaftlichen Community der Bundesrepublik rezipierte er als einer der Ersten die Reformbemühungen in der Schweiz. Dabei kooperierte er verschiedentlich mit *Gebhard Kirchgässner* von der Universität St. Gallen. Zusammen wurden beide als Sachverständige der Föderalismuskommission II bestellt. *Feld* wirkte 2007 aufgrund seiner Mitgliedschaft im Wissenschaftlichen Beirat des BMF zudem an der Erstellung des Briefes an den Bundesminister „Schuldenbremse für Bund und Länder – Für eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen“ mit. Als Mitglied deskonservativen Kronberger Kreises der im politischen Raum gut vernetzten Stiftung Marktwirtschaft war *Feld* – wie auch *Manfred J. M. Neumann* – zudem an der Erarbeitung verschiedener ordnungspolitischer Studien zum Thema Staatsverschuldung und öffentliche Finanzen beteiligt. Das Modell der Schweizer Schuldenbremse wurde darüber hinaus auch von diversen anderen Wissenschaftlern z. B. hinsichtlich seiner Übertragbarkeit auf die EU<sup>56</sup> und die Bundesrepublik<sup>57</sup> analysiert. Auch wenn dabei durchaus auf Schwächen des Ansatzes verwiesen wurde, so kristallisierte sich vor allem im finanzwissenschaftlichen Diskurs relativ früh eine überwiegend positive Wahrnehmung dieses Ansatzes heraus.

Die Politik griff dieses dominierende *framing* der Verschuldungsfrage aus dem akademischen Diskurs auf. Bereits im Februar 2008 legte das BMF der Födera-

<sup>56</sup> Stellvertretend: *Hartwig, J./Kobel Rohr, R.*, a.a.O., 481-490.

<sup>57</sup> Stellvertretend: *Groniek, M./Plachta, R.*: Simulation der Schuldenbremse und der Schuldenschranke für die deutschen Bundesländer, in: FiFo-CPE Discussion Paper, (2007).

lismuskommission II seine Eckpunkte für eine Schuldenbremse vor und beanspruchte damit eine gewisse Führungsrolle in der Diskussion.<sup>58</sup> Neben der Großen Koalition präferierten auch die Fraktionen von FDP und Bündnis 90/Die Grünen das Modell einer Schuldenbremse. Die Grünen ließen durch Christian Müller von der KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich schon zu Beginn der Beratungen ein eigenes Modell entwickeln.<sup>59</sup> Angesichts dieser breiten Mehrheiten für die konzeptionelle Grundidee verwundert es kaum, dass der Reformprozess – trotz Meinungsverschiedenheiten im Detail – relativ zügig und mit der notwendigen verfassungsändernden Mehrheit in Bundestag und Bundesrat abgeschlossen werden konnte.<sup>60</sup>

## V. Fazit und Ausblick

Der Rückgriff auf Erkenntnisse der Policy-Transfer- bzw. -Diffusions-Forschung erlaubt zwar keine verallgemeinerbaren und kausalen Schlussfolgerungen, da es sich bei beiden Ansätzen um keine in sich geschlossenen Theorien handelt. Der Mehrwert gegenüber etablierten Föderalismustheorien besteht jedoch darin, dass sie die Analyse eines spezifischen Reformsettings aus staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren ermöglichen. Dabei ist deutlich geworden, dass sich in einer spezifischen Konstellation durch verschiedene exogene und endogene Einflussfaktoren ein *window of opportunity* öffnete, das – entgegen der sonst typischen Reformlogik im deutschen Bundesstaat – eine Verfassungsreform ermöglichte. Der Transfer des neuen Schuldenabbau-Regimes ist dabei maßgeblich durch ein Netzwerk exponierter Akteure vorangetrieben worden. Auch wenn diese nicht über die alleinige Macht zur Agendasetzung verfügen, so war ihre Diskursmacht in Kombination mit dem geschickten *framing* der Thematik doch zumindest einflussreich. Da sich der Reformprozess – vor allem in der Anfangsphase – durch eine gewisse Orientierungslosigkeit auszeichnete, es zu keiner tiefer gehenden Auseinandersetzung über konkurrierende *frames* und konträre ordnungspolitische Vorstellungen kam, war es der vornehmlich finanzwissenschaftlich dominierten *epistemic community* möglich, Thema und möglichen Reformansatz über längere Zeit in der Diskussion zu halten.

Mit Hilfe des Policy-Transfer- bzw. -Diffusions-Ansatzes lassen sich Verbreitungswege und Resonanzformen einzelner Policy-Ideen bzw. Reformvorschläge

<sup>58</sup> Kommissionsdrucksache 096.

<sup>59</sup> Kommissionsdrucksache 028.

<sup>60</sup> BT-Protokoll 16/225, 24875 C vom 29.05.2009. Lediglich Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein enthielten sich der Stimme im Bundesrat.

aufzeigen. Auch wenn sich politische Maßnahmen selten exakt auf Ideen einzelner Akteure zurückführen lassen, können so doch zumindest Korrespondenzverhältnisse bzw. (informelle) Sparringspartnerschaften zwischen politischen Akteuren und (wissenschaftlicher) Politikberatung aufgedeckt werden. Dadurch rückt eine föderale Konfliktlinie in den Fokus der Aufmerksamkeit, die in den gängigen föderalismustheoretischen Ansätzen nur unzureichend reflektiert wird. So ist in den jüngsten Reformdebatten die Resonanzfähigkeit wissenschaftlicher Reformvorschläge im politischen Raum offenkundig geringer geworden. Die Diskrepanz zwischen Politik und Politikberatung hat sich entsprechend vergrößert, da die eine Seite einen vermeintlich mangelnden politischen Willen zur Umsetzung schon lange vorliegender Reformvorschläge beklagt, während die andere Seite zu normative und modelltheoretische Empfehlungen mit fehlendem Realitätsbezug kritisiert.<sup>61</sup> Das Wissen um Policy-Transfer- und Policy-Diffusions-Mechanismen im finanzpolitischen Diskurs liefert deshalb neue Impulse vor allem mit Blick auf die Frage, welche *frames* und Narrative in welchen politischen Situationen aufgrund spezifischer institutioneller Rahmenbedingungen resonanzfähig sind.

Unabhängig davon muss (wissenschaftliche) Politikberatung jedoch auch immer wieder darüber reflektieren, welche Paradigmen das eigene epistemologische Erkenntnisinteresse leiten. Denn wird dieses im Wesentlichen von normativen Idealvorstellungen in Form von axiomatisch-ontologischen Setzungen zur Ausgestaltung einer „guten“ föderalen Ordnung geleitet, besteht die Gefahr von Tautologien. So verengen die unzähligen Negativzuschreibungen, die beispielsweise den deutschen Föderalismusdiskurs dominieren, fast zwangsläufig den Fokus der wissenschaftlichen Auseinandersetzung auf Optimierungsfragen der bundesstaatlichen Ordnung und ihrer Finanzverfassung. Die Frage nach dem „Wozu“ bzw. den (sozial- und systemintegrativen) Zweckbestimmungen und Funktionen, die der Föderalismus je zeitgebunden erfüllen soll, wird auf diese Weise vernachlässigt. Auf diese Weise tappt die akademische Auseinandersetzung allerdings in die gleiche Falle wie die Politik, die einen restriktiven Schuldenabbau als vermeintlich „alternativlos“ darstellte. Problematisch wird das, wenn auch Diskurse zu anderen finanz- und haushaltspolitischen Themen diesem neuen Paradigma unterworfen werden. Der bereits früher hervorgehobene „ak-

<sup>61</sup> Pohl, R.: Die Reform der föderalen Finanzverfassung: Wünsche und Wirklichkeit, in: Wirtschaftsdienst, 55 (2005), 85-92; Sturm, R.: Die Entdeckung einer Politik des Unpolitischen. Zur Institutionalisierung der „List der Vernunft“ in der Fiskalpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift 54 (2013), 403-414.

zessorische Charakter“ der Finanzverfassung<sup>62</sup> erfährt dadurch eine ganz neue Bedeutung. Denn dem Föderalismus insgesamt wird dann nur noch eine dienende Funktion zugeschrieben (*structure follows function*). Dominierende Narrative tragen damit zur Beschneidung der politischen Ermessensspielräume von Bund und Ländern bei und verstärken demokratische Legitimationsdefizite im Falle einer notwendigen politischen Abweichung im Krisenfall.

<sup>62</sup> Stellvertretend: *Korioth, S.*: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen, 1997, 87ff.