

Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung

Im Jahr 2009 wurde in Deutschland eine grundlegende Reform der staatlichen Verschuldungsregeln beschlossen. Für den Bund und die Länder wurden im Grundgesetz mit einem strukturell annähernd beziehungsweise vollständig ausgeglichenen Haushalt enge Neuverschuldungsgrenzen verankert. Die Ausnahmen wurden deutlich enger gefasst sowie an Tilgungsregelungen geknüpft. Mit der Reform soll auch die Einhaltung des Mittelfristziels für das gesamtstaatliche Defizit aus dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt abgesichert werden. Bevor die Grenzen bindend werden, ist für die Länder eine Übergangsfrist bis 2020 und für den Bund bis 2016 vorgesehen.

Die Reform ist ausdrücklich zu begrüßen und stellt eine klare Verbesserung dar. Die aktuelle Staatsschuldenkrise hat die zentrale Bedeutung solider Staatsfinanzen nachdrücklich verdeutlicht. Zu deren Absicherung sind stringente nationale Regeln wichtig. Entscheidend für den Erfolg ist, dass die neuen Bestimmungen konsequent umgesetzt und befolgt werden. Hierfür ist Transparenz sowohl bezüglich der Regelungen als auch deren Anwendung besonders wichtig. Dies ermöglicht dann insbesondere auch die Kontrolle durch die Öffentlichkeit.

Derzeit entwickeln sich die Staatsfinanzen in Deutschland unerwartet günstig, und die zuvor sehr hohen Defizite gehen stark zurück. Die neuen Regeln dürften den eingeschlagenen Konsolidierungskurs bisher spürbar unterstützt haben. Allerdings hat der Bund die Defizitobergrenzen für die Übergangsphase sehr hoch festgelegt, und etliche Länder scheinen die letztlich nötigen Konsolidierungsmaßnahmen aufzuschieben. Wichtig wäre, zügig einen ausgeglichenen Haushalt auf allen Ebenen zu erreichen. Darüber hinaus ist dringend zu empfehlen, Sicherheitsabstände zur Obergrenze des Grundgesetzes einzuplanen. Damit lassen sich insbesondere bei unerwartet ungünstigen Entwicklungen Notwendigkeiten zu kurzfristigen Anpassungen vermeiden, die dann potenziell prozyklisch wirken. Um im Sinne der neuen Haushaltsregeln eine übermäßige strukturelle Verschuldung zu verhindern, sind außerdem eine angemessene Definition der aus der Begrenzung ausgeklammerten finanziellen Transaktionen, die auch faktisch symmetrische Berücksichtigung positiver und negativer Konjunkturfälle und der Verzicht auf eine staatliche Verschuldung über Einheiten außerhalb der Kernhaushalte erforderlich.

Wesentliche Elemente der neuen Schuldenbremse

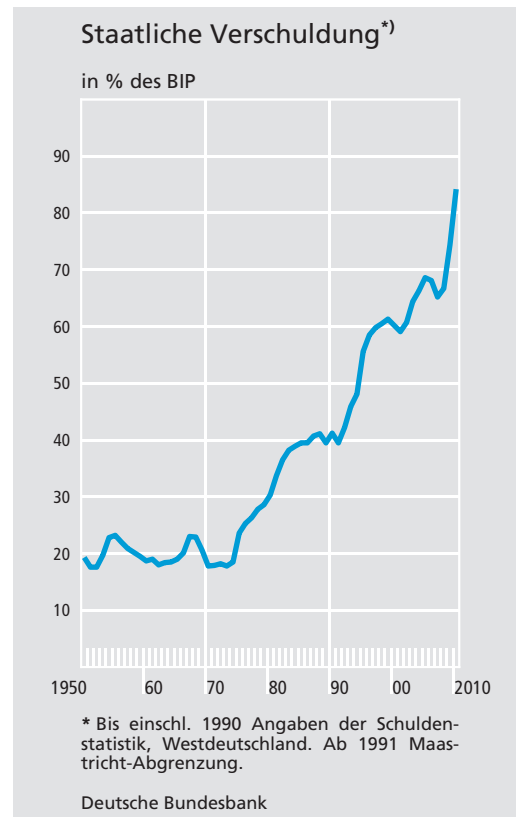
Alte Verfassungsregeln haben Schuldenanstieg nicht ausreichend begrenzt

Die Kreditaufnahme des Bundes und der Länder ist seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland durch das Grundgesetz beziehungsweise die Landesverfassungen begrenzt. Die bisherigen Regelungen, die zum Teil übergangsweise noch genutzt werden dürfen, sahen vor, dass die Neuverschuldung im Normalfall die Summe der veranschlagten Investitionsausgaben nicht übersteigen durfte. Dennoch nahm die Schuldenquote im Zeitverlauf stark zu (siehe das nebenstehende Schaubild), ohne dass dem ein entsprechender Aufbau des Staatsvermögens gegenüberstand.¹⁾

Neue Schuldenregel 2009 beschlossen

Als maßgebliche Schwächen der alten Regeln standen neben einer zu weiten Abgrenzung der investiven Ausgaben vor allem die zu vage definierte Ausnahmeklausel zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ohne Tilgungsverpflichtungen, die generelle Ausnahmemöglichkeit für Sondervermögen sowie die fehlende Kontrolle der Regeleinhaltung bei Haushaltsabschluss im Blickpunkt. Zur Überwindung der Schwächen wurde in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts eine umfassende Reform der Verfassungsregeln angestoßen und auf der Bundes- und Länderebene diskutiert. Diese wurde im Frühsommer 2009 mit breiter Zustimmung von Bundestag und Bundesrat verabschiedet.

Für den Bund und die Länder sind in Artikel 109 GG gemeinsame Grundsätze festgelegt. Gemäß Artikel 109 II GG sind die Haushalts-



regeln der Europäischen Währungsunion einzuhalten. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird deutlich, dass damit insbesondere die Vorgabe eines strukturell mindestens annähernd ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalts aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt gemeint ist.²⁾

Struktureller Haushaltsausgleich zur Einhaltung europäischer Regeln

Die Schuldenbremse in Artikel 109 III GG schreibt im Regelfall explizit den Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung für den Bund und die Länder vor und unterscheidet sich damit erheblich von der bisherigen investitionsbezogenen Kreditgrenze. Dabei han-

Operational definierte Schuldenbremse für Bund und Länder

¹ Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank: Zur Verschuldung und Zinsbelastung des Staates in Deutschland, Monatsbericht, April 2010, S. 15–33. Zu den Schwächen der bisherigen Verfassungsregeln vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Zur Reform des deutschen Haushaltsrechts, Monatsbericht, Oktober 2007, S. 47–68.

² Vgl.: Bundstagsdrucksache 16/12410, S. 10.

delt es sich nicht etwa um eine Zielmarke, sondern um eine Obergrenze, die grundsätzlich nicht zu überschreiten ist. Fiskalische Spielräume im Rahmen der Regeln erfordern somit angemessene Sicherheitsabstände. Eine geplante Verletzung der Verschuldungsgrenze könnte angesichts der recht klar gefassten Regeln bei Nutzung der Klagerechte zumindest von den Verfassungsgerichten gestoppt werden. Grundsätzlich wünschenswerte Automatismen bei einer Grenzüberschreitung wurden dagegen nicht verankert. Eine vergleichbare explizite Defizitgrenze für die Gemeinden und Sozialversicherungen findet sich zwar nicht. Allerdings sind den Sozialversicherungen Kreditaufnahmen am Kapitalmarkt ohnehin allenfalls in Ausnahmefällen gestattet, und für die Gemeinden ist eine Neuverschuldung durch Landesrecht grundsätzlich eng begrenzt. Bei konsequenter Anwendung dieser Vorschriften sollte insofern die Einhaltung der europäischen Verpflichtungen gewährleistet sein.

Konjunkturell bedingte Defizite durch Überschüsse in guten Zeiten zu kompensieren

Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot für die Haushalte von Bund und Ländern sind zum Ausgleich konjunktureller Belastungen gegenüber einer Normallage möglich. Bedingung dafür sind aber entsprechende Überschüsse in zyklisch günstigen Zeiten, um den anhaltenden Zuwachs der Staatsverschuldung durch eine längerfristige Kumulierung von als konjunkturell ausgewiesenen Belastungen auszuschließen.³⁾ Für den Bundeshaushalt gilt die Verschuldungsgrenze als eingehalten, wenn die insbesondere um konjunkturelle Effekte bereinigte Nettokreditaufnahme einen Grenzwert von 0,35% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschrei-

Begrenzte strukturelle Defizite nur für Bund zulässig

tet. Für die Länderhaushalte ist ein solcher struktureller Verschuldungsspielraum dagegen ausgeschlossen.

Weitere Ausnahmen sind bei besonderen Notfällen möglich, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und seine Haushalte in hohem Maße belasten. Gegenüber der bisherigen Ausnahme zur Abwehr einer kaum eingegrenzten Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sind damit deutlich strengere Anforderungen zu erfüllen. In der Gesetzesbegründung werden einige Beispielfälle genannt wie etwa der extreme Wirtschaftsabschwung nach der Zuspitzung der Finanzkrise im Herbst 2008, aber auch die Vereinigung Deutschlands. Mindestens ebenso wichtig wie eine enge Definition der Ausnahmen ist die Frage der Behandlung damit verbundener Schulden. Während bisher sogar Restkreditermächtigungen, die nach einem Rückgriff auf die Ausnahmeklausel entstanden waren, später zur Kreditaufnahme genutzt werden konnten, sind die zusätzlichen Schulden gemäß der neuen Schuldenbremse mit einer ausdrücklichen Tilgungsregelung zu verbinden. Der Anreiz zu einer übermäßigen Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel und ein systematischer Schuldenanstieg sollten dadurch eingeschränkt sein, auch wenn weder konkrete Tilgungszeiträume noch Konsolidierungsmaßnahmenbeschlüsse vorgeschrieben sind.

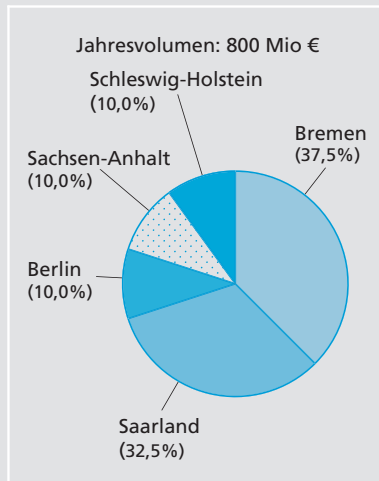
Notfallausnahme relativ eng gefasst ...

... und mit Tilgungsauflage verknüpft

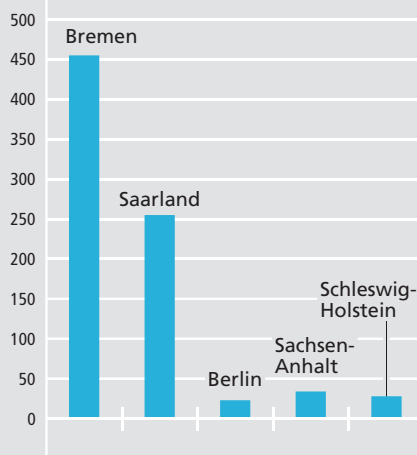
Die neuen Regeln gelten zwar grundsätzlich ab dem Haushaltsjahr 2011. Allerdings wurden vor dem Hintergrund der bei Verabschie-

³ Vgl. dazu auch die Begründung im Gesetzesentwurf: Bundestagsdrucksache 16/12410, S. 11.

Konsolidierungshilfen für die Haushaltsjahre 2011 bis 2019



in € je Einwohner und Jahr



Deutsche Bundesbank

*Unterschiedliche
Übergangsvorschriften
für Bund und
Länder*

derung der Reform erwarteten mehrjährigen hohen Haushaltsbelastungen aus der Wirtschafts- und Finanzkrise in Artikel 143d GG längere Übergangsfristen vereinbart. Der Maximalwert von 0,35% des BIP für die strukturelle Neuverschuldung des Bundes gilt ab dem Jahr 2016, und der Bund soll im Jahr 2011 mit dem Defizitabbau beginnen. Für die Länder wurde nicht zuletzt wegen der in einzelnen Fällen sehr hohen Ausgangsdefizite

eine Übergangszeit bis Ende 2019 zugestanden,⁴⁾ in der die landesspezifischen Verschuldungsgrenzen fortgelten können. Wenn die Landesverfassungen bis dahin nicht entsprechend angepasst sind, tritt das Neuverschuldungsverbot des Grundgesetzes unmittelbar und ausnahmslos in Kraft. Für die besonders hoch verschuldeten Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sind hälftig von Bund und Ländern zu finanzierende Übergangshilfen im Gesamtumfang von jährlich 800 Mio € vorgesehen (vgl. das nebenstehende Schaubild). Die fünf Länder sind im Gegenzug zu einem gleichmäßigen Abbau ihrer strukturellen Ausgangsdefizite aus dem Jahr 2010 verpflichtet. Die anderen Länder müssen lediglich darauf zielen, die neuen Vorgaben ab 2020 einhalten zu können.

Flankiert werden die neuen Verschuldungsgrenzen gemäß Artikel 109a GG durch einen Stabilitätsrat. Dessen Einrichtung zielt darauf ab, Haushaltsnotlagen künftig zu vermeiden. Dazu überwacht der Rat die Haushaltsentwicklung der einzelnen Gebietskörperschaften. Dabei hat er drohende Haushaltsnotlagen festzustellen und dann Sanierungsprogramme zu vereinbaren. Mit dem Veröffentlichungszwang für die Beschlüsse und Beratungsunterlagen soll offenbar erreicht werden, dass sich auch die Öffentlichkeit möglichst leicht insbesondere über die Finanzlage einzelner Länder informieren kann.

*Überwachung
der Haushalts-
entwicklungen
durch Stabili-
tätsrat mit
Information der
Öffentlichkeit*

⁴ Vgl. zur Notwendigkeit langer Übergangsfristen für Bremen, das Saarland und auch Schleswig-Holstein schon vor der Wirtschaftskrise: Kommissionsdrucksache 102 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, April 2008.

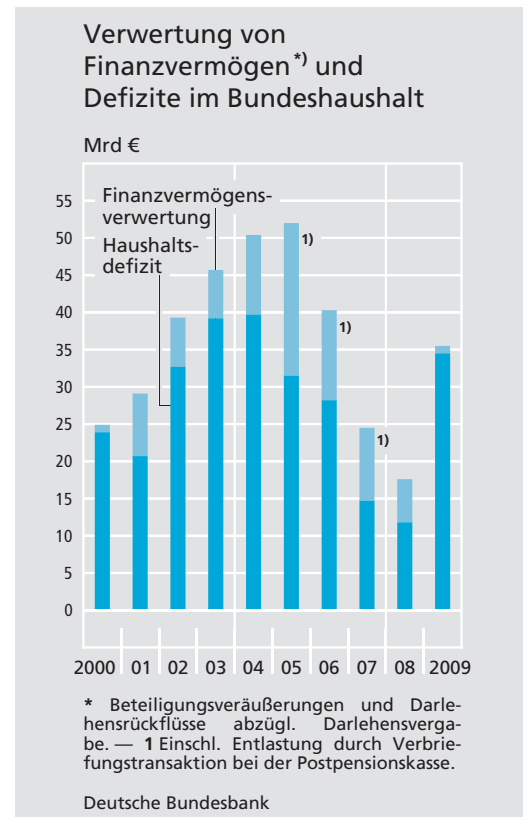
Gleichwohl läuft der Stabilitätsrat – nicht zuletzt aufgrund nahezu vollständig fehlender Sanktions- und Eingriffsmöglichkeiten sowie noch bestehender Transparenzdefizite – Gefahr, wie der vorherige Finanzplanungsrat nur sehr begrenzt wirksam zu bleiben (siehe die Erläuterungen auf S. 20 ff.).

Die Konkretisierung der Schuldenregel für den Bund

Grundgesetz

Artikel 115 GG klammert im Sinne der EU-Regeln finanzielle Transaktionen aus, ...

Für den Bundeshaushalt wurden die Grundsätze in Artikel 115 II GG zum Teil weiter präzisiert und die Ermächtigung zur Konkretisierung in einem Ausführungsgesetz gegeben. Vor der Reform wurde häufig umfangreich auf Veräußerungen von Beteiligungs- und Darlehensvermögen zurückgegriffen, um Haushaltslöcher zu stopfen, und damit letztlich die ausgabenbezogene Kreditbegrenzung ausgehöhlt. Durch die neuen Regeln ist nunmehr festgelegt, dass Erwerbe oder Verwertungen von Finanzvermögen (z. B. Darlehensvergaben oder Privatisierungserlöse) für die Kreditbegrenzung nicht relevant sind und aus den der Regel unterliegenden Defiziten herausgerechnet werden (vgl. zum Umfang der Beträge im letzten Jahrzehnt das nebenstehende Schaubild). Da bei den europäischen Haushaltsregeln (die an die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen angelehnt sind) finanzielle Transaktionen ausgeklammert werden, ist dies auch wichtige Voraussetzung für die Effektivität des neuen Regelwerks hinsichtlich der Wahrung der europäischen Verpflichtungen gemäß Artikel 109 II GG.



Zukünftig soll außerdem sichergestellt werden, dass aus Kreditaufnahmen, die im Haushaltsvollzug die Regelgrenze überschreiten, kein struktureller Schuldenanstieg resultiert. Deshalb hat der Bund ein Kontrollkonto zu führen, auf dem jedes Jahr die Abweichungen zwischen der tatsächlichen Kreditaufnahme und der verfassungsmäßigen Obergrenze verbucht werden. Überschreitungen können beispielsweise dadurch entstehen, dass eine die Verfassungsgrenze ausschöpfende Kreditermächtigung durch das Haushaltsgesetz im Vollzug (etwa infolge überplanmäßiger Ausgaben) vollständig ausgenutzt wurde, obwohl die Belastungen aus Konjunktur oder finanziellen Transaktionen geringer als veranschlagt ausgefallen waren. Überschreitet der kumulierte Fehlbetrag auf dem Kontrollkonto 1,5% des BIP, sind die

... schreibt Ex-post-Kontrollen der Regelein-haltung vor ...

Zur Rolle des Stabilitätsrates

Im Rahmen der reformierten Haushaltsregeln ist für den neuen Stabilitätsrat eine wichtige Rolle vorgesehen. Dieser soll über die Haushaltsentwicklung und -planungen des Bundes und der Länder wachen und diesbezüglich Transparenz herstellen. Insbesondere soll eine Haushaltsnotlage einer Gebietskörperschaft künftig bereits im Vorfeld abgewehrt werden. Der Rat hat dazu die Kompetenz, gegebenenfalls eine drohende Notlage festzustellen und Sanierungsprogramme zu vereinbaren. Über die tatsächliche Einhaltung der bestehenden beziehungsweise der neuen Schuldenregeln soll indes lediglich im Rahmen der jährlich vorzulegenden Stabilitätsberichte der einzelnen Gebietskörperschaften referiert werden.

Der Stabilitätsrat setzt sich aus den Bundesministern für Finanzen sowie Wirtschaft und den Landesfinanzministern zusammen und gab sich im April 2010 eine Geschäftsordnung. Danach trifft er sich mindestens zweimal im Jahr und fasst Beschlüsse mit der Mehrheit von mindestens 11 der 16 Länder sowie mit der Zustimmung des Bundes, wobei das Stimmrecht bei Entscheidungen zur eigenen Gebietskörperschaft ruht.

Im Rahmen der regelmäßigen Haushaltsüberwachung reichen Bund und Länder jährlich Berichte zur aktuellen und zur mittelfristig geplanten Haushaltslage ein. Diese fokussieren vor allem auf vier vom Stabilitätsrat festgelegte Haushaltskennzahlen und Schwellenwerte. Deren Überschreiten wird als Warnzeichen für eine bevorstehende Haushaltsnotlage interpretiert (siehe auch die Übersicht auf S. 21). Zudem müssen standardisierte mittelfristige Haushaltsprojektionen erstellt werden. Erst sobald bei einem Land oder dem Bund drei Schwellenwerte zweimal in letzter Zeit (die zwei Vorjahre und das laufende Jahr) oder zweimal im Planungszeitraum (grundsätzlich die vier folgenden Jahre) überschritten wurden oder die Projektion auffällige Werte ausweist, ist eine differenziertere Evaluation einzuleiten. Auf deren Basis werden gegebenenfalls eine drohende Haushaltsnotlage attestiert und danach zu deren Abwehr ein Sanierungsprogramm vereinbart. Die Nettokreditaufnahme ist darin über einen Zeitraum von im Regelfall fünf Jahren zurückzuführen. Dabei sind konkrete, in eigener Verantwortung der jeweiligen Gebietskörperschaft stehende Maßnahmen zur Sicherung des Konsolidie-

rungsbedarfs zu benennen. Wegen der begrenzten Einnahmenautonomie der Länder müssen deren Maßnahmen überwiegend auf der Ausgabenseite ansetzen. Eine betroffene Einheit muss dem Stabilitätsrat halbjährlich über die Umsetzung berichten. Bei Zielverfehlungen gibt es jedoch lediglich weitere Aufforderungen, und Sanktionsmaßnahmen sind nicht vorgesehen, sodass der Druck zu konsequenter Umsetzung der Programme möglicherweise nicht groß genug ausfällt.

Die Einrichtung eines Stabilitätsrates und die Stärkung der präventiven Haushaltsüberwachung anhand einfacher Verfahren auf Basis einheitlicher Vorgaben sowie die angestrebte Transparenz der Berichterstattung¹⁾ sind eindeutig zu begrüßen. Grundsätzlich könnte damit der in der Vergangenheit beobachteten Verschuldungsneigung entgegengewirkt werden.

Aus heutiger Sicht besteht allerdings die Gefahr, dass der derzeit verfolgte Ansatz zu kurz greift. Die Beurteilungskriterien drohen Fehlentwicklungen nicht rechtzeitig aufzudecken. Auch ist die Vergleichbarkeit der Zahlen sowie der Nutzen für Lageeinschätzungen bisher deutlich dadurch eingeschränkt, dass die ausgewiesenen Länderplanungen nicht durchweg zum Stichtag der Vorlage aktuell sind. Die notwendige konsequente Einbeziehung von Nebenhaushalten wird zwar angestrebt, aber derzeit offenbar nicht umgesetzt. Nicht zuletzt wäre es wünschenswert, in den Stabilitätsberichten neben den Kennzahlen deren detaillierte Berechnung einheitlich darzustellen und über die vereinbarten Kennzahlen hinausgehende ländervergleichende Übersichten zu erstellen. Hier besteht zum Teil immer noch eine Informationslücke, die eine umfassende Beurteilung der aktuellen Lage und der künftigen Entwicklung deutlich erschwert.

Bisherige Kennzahlen und Schwellenwerte nur bedingt zielführend

Die vereinbarten Kennzahlen zur Warnung vor Haushaltsnotlagen der Länder²⁾ scheinen für die Zielsetzung des Stabilitätsrates allenfalls bedingt geeignet. Bei der ersten Kennzahl, dem strukturellen Finanzierungssaldo je Einwohner, wird mangels einer Einigung unter den Ländern (noch) kein Konjunkturbe-

der Verfassungsgrenzen zielführend. — 3 Zur Festlegung der Abbaupfade für die strukturellen Defizite der Konsolidierungshilfeländer vgl.: Deutsche Bundesbank, Konsolidierungshilfeländer – Zunächst

1 Die Beratungsunterlagen sind verfügbar unter www.stabilitaetsrat.de. — 2 Für den Bund ist die Herleitung von geeigneten Kennzahlen besonders schwierig. Hier scheint eher ein Fokus auf die Einhaltung

Kennziffern und wichtigste Regelungen im Rahmen der Haushaltsüberwachung

Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und Finanzplanung^{*)}

jährliche Schwellenwerte

Position	Bund		Flächenländer		Stadtstaaten	
	aktuelle Haushaltslage ⁵⁾	Finanzplan ⁶⁾	aktuelle Haushaltslage ⁵⁾	Finanzplan ⁶⁾	aktuelle Haushaltslage ⁵⁾	Finanzplan ⁶⁾
Strukt. Finanzierungssaldo ¹⁾ € je Einwohner	Bis 2010: Höhe der Investitionsausgaben	Abbaupfad Übergangszeit – 50 €	Länderdurchschnitt – 200 €	Schwellenwert des lfd. Haushaltsjahres – 100 € ⁷⁾	Länderdurchschnitt – 200 €	Schwellenwert des lfd. Haushaltsjahres – 100 € ⁷⁾
Kreditfinanzierungsquote ²⁾ in %	gleitender Durchschnitt der letzten 5 Jahre + 8 PP	Schwellenwert des lfd. Haushaltsjahres	Länderdurchschnitt + 3 PP	Schwellenwert des lfd. Haushaltsjahres + 4 PP ⁷⁾	Länderdurchschnitt + 3 PP	Schwellenwert des lfd. Haushaltsjahres + 4 PP ⁷⁾
Zins-Steuer-Quote ³⁾ in %	gleitender Durchschnitt der letzten 5 Jahre + 8 PP	Schwellenwert des lfd. Haushaltsjahres	140% des Länderdurchschnitts	Schwellenwert des lfd. Haushaltsjahres + 1 PP	150% des Länderdurchschnitts	Schwellenwert des lfd. Haushaltsjahres + 1 PP
Schuldenstand ⁴⁾ Bund: % BIP, Länder: € je Einwohner	gleitender Durchschnitt der letzten 5 Jahre + 8 PP	Schwellenwert des lfd. Haushaltsjahres	130% des Länderdurchschnitts	Schwellenwert des lfd. Haushaltsjahres + 200 € p. a.	220% des Länderdurchschnitts	Schwellenwert des lfd. Haushaltsjahres + 200 € p. a.

* Die Daten sollen auf Basis des Schalenkonzeptes des Statistischen Bundesamtes geliefert werden – das heißt, der Berichtskreis umfasst die Kern- und Extrahaushalte sowie sonstige ausgelagerte öffentliche Einrichtungen. Solange dies noch nicht umgesetzt ist, wird im Einzelfall geprüft, ob die Überschreitung von Schwellenwerten auf die fehlende Berücksichtigung von Extrahaushalten zurückzuführen ist. — 1 Struktureller Finanzierungssaldo: Finanzierungssaldo (in periodengerechter Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs), bereinigt um den Saldo finanzieller Transaktionen und Konjunkturfaktoren (Länder: derzeit nicht konjunkturbereinigt, bis zum Beschluss über Konjunkturbereinigungsverfahren wird Vergleich mit Länderdurchschnitt vorgenommen). Salden von Grundstücken (vom Kernhaushalt separierte Vermögen) und der Pensionsfonds werden mit einbezogen. — 2 Kreditfinanzierungsquote: Nettokreditaufnahme in % der bereinigten Ausgaben (= Gesamtausgaben bereinigt um Zahlungen innerhalb der gleichen staatlichen Ebene). — 3 Zins-

Steuer-Quote: Zinsausgaben in % der Steuereinnahmen. Steuern nach Länderfinanzausgleich, inkl. allgemeine Bundesergänzungszuweisungen, Förderabgabe und Kfz-Steuer-Kompensation. — 4 Schuldenstand: Kreditmarktschulden zum Stichtag 31. Dezember. Soll-Schuldenstand des betrachteten Jahres und im Finanzplanungszeitraum errechnet sich aus dem Schuldenstand des Vorjahres zuzüglich der Nettokreditaufnahme des betrachteten Jahres. — 5 Aktuelle Haushaltslage: Beobachtungswerte = Ist-Werte der beiden Vorjahre und Soll-Wert des laufenden Haushaltsjahres (t-2 bis t). — 6 Finanzplan: Beobachtungswerte = Werte gemäß Haushaltsentwurf für Folgejahr und mittelfristiger Finanzplanung (t+1 bis t+4). — 7 Finanzplan: Auf den Aufschlag gegenüber dem Schwellenwert für die aktuelle Haushaltslage (d. h. Lockerung) kann verzichtet werden, falls die Steuerschätzung des laufenden Jahres wesentlich bessere Ergebnisse als die vorangegangene Schätzung erbringt.

Standardprojektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung

Zusätzlich zu den oben genannten Kennziffern wird im Rahmen der Haushaltsüberwachung eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen bezüglich Wachstum und Einnahmen vorgelegt. Ermittelt wird, bei welcher Zuwachsrates der Ausgaben am Ende eines Projektionszeitraums von sieben Jahren (ausgehend vom Ist-Ergebnis des dem Berichtsjahr vorangegangenen Jahres und auch vom Soll-Wert des laufenden Jahres) der Schwellenwert der Kennziffer Schul-

denstand gerade nicht überschritten wird. In einem ersten Schritt wird überprüft, ob die Ausgabenwachstumsrate eines Landes mehr als drei Prozentpunkte unter dem Länderdurchschnitt liegt beziehungsweise ob die Ausgabenwachstumsrate des Bundes die im Berichtsjahr ermittelte Zuwachsrates um mehr als zwei Prozentpunkte unterschreitet. In einem zweiten Schritt wird das Ergebnis auch qualitativ überprüft, gegebenenfalls unter Berücksichtigung zusätzlicher eigener Projektionen der betroffenen Einheit.

Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage

Die Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage wird eingeleitet, wenn bei der Mehrzahl der Kennziffern in einem der beiden Zeiträume die Schwellenwerte überschritten werden oder die Projektion eine auffällige Entwicklung

ausweist. Eine Kennzahl gilt als auffällig bei mindestens zweimaliger Überschreitung des Referenzwertes in einem Zeitraum.

nur wenig ambitionierte Auflagen für die Defizitrückführung, Monatsbericht, Mai 2011, S. 74f. — 4 Da der Umfang möglicher eigener Konsolidierungsmaßnahmen umstritten sein dürfte, wäre die Min-

destanforderung, solche Maßnahmen zu einer schrittweisen Annäherung an das Durchschnittsdefizit je Einwohner der nicht von einer Notlage bedrohten Länder zu benennen. Sobald individuelle Konso-

noch: Zur Rolle des Stabilitätsrates

reinigungsverfahren angewendet, und insofern liegen derzeit keine um konjunkturelle Einflüsse bereinigten strukturellen Salden vor. Die zweite Kennzahl, die Kreditfinanzierungsquote, bezieht auch beispielsweise aus höher als veranschlagten Einnahmen finanzierte diskretionäre Rücklagenzuführungen und deren ebenso arbiträre Verwendung ein. Die Entwicklung der Größe erlaubt ohne Bereinigung um die dadurch ausgelösten Schwankungen nur begrenzt Rückschluss auf die Haushaltslage. Längerfristige Entwicklungen spiegeln sich in der Kennzahl Schuldenstand je Einwohner wider. Kritisch ist, dass Kassenkredite dabei nicht berücksichtigt werden. Es könnte hier zudem daran gedacht werden, risikobehaftete Gewährleistungen, aber auch die länderweise sehr unterschiedlich umfangreichen ungedeckten Versorgungsansprüche der Beamten ergänzend auszuweisen, um die (drohenden) Belastungen der Haushalte vollständiger aufzuzeigen. Bei der letzten Kennzahl, der Zins-Steuer-Quote, wird eine Fehlentwicklung wie beim Schuldenstand erst nach einigen Jahren auffällig, sodass die erst bei Überschreitung der Mehrheit der Schwellenwerte ausgelöste Warnung erheblich verzögert wird.

Die gewählten Kennzahlen für die Länder stellen weder zur neuen Schuldenregel noch zu den teilweise noch geltenden investitionsorientierten Kreditgrenzen, die 2011 in vielen Plänen überschritten wurden, einen direkten Bezug her. Zwar umfassen die Stabilitätsberichte der einzelnen Gebietskörperschaften allgemeine Ausführungen über die gegenwärtige Einhaltung ihrer verfassungsmäßigen Kreditgrenzen. Überschreitungen der Regelgrenzen oder Überbrückungsmaßnahmen zur Verhinderung solcher Überschreitungen werden aber nicht weiter qualifiziert. Zudem besteht keine Möglichkeit, in den Berichten genauer zu überprüfen, wie die Planungen diesbezüglich einzuordnen sind. Auch sind die Schwellenwerte der Kennzahlen insbesondere für die Zeit der mittelfristigen Planung, in die ohnehin häufig hohe globale Minderausgaben und günstige Wachstumszenarien eingestellt sind, großzügig bemessen, sodass eine aufziehende Notlage im Rahmen der Überwachung durch den Stabilitätsrat lange unbemerkt bleiben kann. Ungeachtet des ab 2020 im Grundgesetz vorgeschriebenen strukturellen Haushaltsausgleichs wird den Ländern ein weiterer beträchtlicher

lidierungsmaßnahmen der Referenzländer erkennbar sind, wäre deren Umfang – gegebenenfalls zeitlich gestreckt – zusätzlich von

jährlicher Schuldenzuwachs zugestanden – ohne Relativierung für Zunahmen durch Erwerb von Finanzvermögen. Nicht zuletzt ist der Länderdurchschnitt als Vergleichsmaßstab problematisch: Je mehr Länderhaushalte in Schieflage geraten, desto weniger Aussagekraft besitzt die Einhaltung der Schwellenwerte.

Zusätzlich sind die Prüfprozesse langwierig (zwischen kennzahlengestützter Problemdiagnose und Vereinbarung eines Sanierungsprogramms vergeht ein ganzes Jahr), und finanzielle Sanktionsmöglichkeiten sind nur für Konsolidierungshilfelande in der Übergangszeit vorgesehen (Entzug der Mittel). Insgesamt erscheint es daher nicht gesichert, dass vom Stabilitätsrat wie ursprünglich beabsichtigt frühzeitig und ausreichend Druck zu einer durchgreifenden Konsolidierung (in der Übergangszeit oder bei Nutzung von Ausnahmeklauseln) und zu einer konsequenten sowie sachdienlichen Auslegung der Haushaltsregeln im Normalfall ausgeübt werden kann. Angesichts der deutlich strengeren und auch klarer definierten neuen Schuldenregeln dürfte diese Aufgabe somit nicht dem hierfür eigentlich gut geeigneten Stabilitätsrat, sondern eher den – nur auf Antrag involvierten – Verfassungsgerichten zufallen.

Sanierungsprogramme mit geeigneten konkreten Maßnahmen fundieren

Bislang wurden den Konsolidierungshilfelandern Berlin, Schleswig-Holstein und bei noch weitaus schlechterer Finanzlage Bremen und dem Saarland basierend auf dem Datenstand vom Herbst 2010 drohende Haushaltsnotlagen attestiert. Berlin und Schleswig-Holstein hatten dabei – mit unterschiedlichen Begründungen – dargelegt, dass aus ihrer Sicht keine Haushaltsnotlage drohe, während Bremen und das Saarland – die zuvor aus diesem Grunde noch vor dem Bundesverfassungsgericht auf Bundeshilfen geklagt hatten – ihre Haushaltsnotlage sogar als „extrem“ bezeichneten. Im November 2011 ist geplant, dass die betroffenen Länder – wie vorgeschrieben – Sanierungsprogramme mit dem Stabilitätsrat vereinbaren. Nach den schlechten Erfahrungen mit den Sanierungsversuchen von Bremen und dem Saarland seit den neunziger Jahren wäre es angesichts der teilweise deutlich überhöht gewählten Startwerte für

den Sanierungsländern einzufordern. — 5 Für die kommunalen Haushalte wären Angaben zum ausgabenbewichteten Anteil der Einhei-

die Abbaupfade der strukturellen Neuverschuldung wichtig, darauf zu achten, dass nicht die Einhaltung der in den Verwaltungsvereinbarungen ausgewiesenen, überhöhten Neuverschuldungsgrenzen³⁾, sondern die mit diesen Grenzen verbundenen rechnerischen Abbauschritte weitestmöglich mit dauerhaft wirksamen eigenen Maßnahmen unterlegt werden.⁴⁾ Deren Konkretisierung bereits über mehrere Jahre im Voraus erscheint bedenkenswert. Zudem dürfte es zielführend sein, in den jeweiligen Programmen konkrete Nachbesserungsverpflichtungen bei Abweichungen zu bestimmen.

Aussagekräftige Kennzahlen und transparenzfördernde Vergleiche

Im Hinblick auf die vom Stabilitätsrat zur Verfügung gestellten Daten scheinen eine Ausweitung und detailliertere Berichtspflichten wünschenswert. Der Bund und einzelne Länder weisen in ihren Berichten bereits etwas detailliertere Herleitungen der Kennzahlen aus. Besonders aussagekräftig wären neben den Ist-Werten (für die einzelnen Länder sowohl isoliert für die Landesebene als auch so weit wie möglich einschl. der Kommunen) Planangaben zum laufenden Jahr und über den Finanzplanungszeitraum. Wichtig wären Angaben im Hinblick auf die Höhe der Finanzierungssalden, der bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben, der Zahlungen für und Einnahmen durch finanzielle Transaktionen, der steuerlichen Erträge, der Zinsaufwendungen und der Leistungen im Länderfinanzausgleich.

Neben diesen für die Ermittlung der vier vereinbarten Kennzahlen für die Landesebene ohnehin bereits erforderlichen Daten wäre jedoch auch der Ausweis der Versorgungsausgaben (für den Bund zuzüglich Zuweisungen an Bundeseisenbahnvermögen und Postpensionskasse sowie die Rentenversicherung), der Zuweisungen an die Kommunen und der veranschlagten globalen Minderausgaben und Mehreinnahmen von besonderer Bedeutung für die Beurteilung der Entwicklung durch unabhängige Beobachter. Von Interesse wären auch Angaben zum Schuldenstand – wie zuvor dargelegt – zumindest einschließlich der Kassenkredite.

ten mit in dem betreffenden Jahr nicht erreichten Haushaltsausgleich bei gleichzeitiger kurzer Darlegung landesrechtlicher Besonderheiten

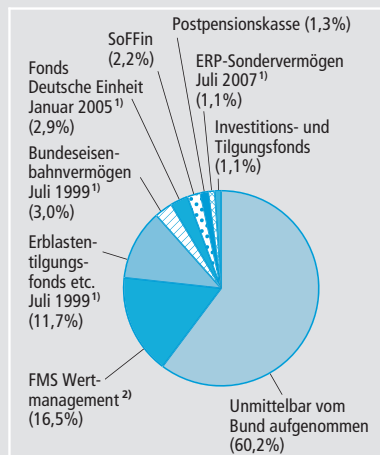
Die Transparenz könnte außerdem entscheidend verbessert werden, wenn zusätzlich der in den Planungen beziehungsweise im Ergebnis erzielte Abstand zu den verfassungsmäßigen Neuverschuldungsgrenzen ausgewiesen würde.⁵⁾ Ergänzende Angaben zu den etwa aus zwischenzeitlichen Steuerschätzungen abzuleitenden Datenanpassungen und zu Sicherheitsabschlägen oder für erwartete Steuerrechtsänderungen vorgenommene Korrekturen gegenüber der Steuerschätzung wären darüber hinaus wichtig und regelmäßig darzulegen, um einerseits aussagefähige Vergleiche durchführen und andererseits auch ein aktuelles Lagebild zeichnen zu können. Mit diesen Angaben, die sowohl als Absolutbeträge als auch in Euro je Einwohner von Interesse wären, ließen sich – etwa anhand von gegenüberstellenden Übersichten – deutlich aussagekräftigere Vergleiche unter den Ländern durchführen und bei Vereinbarung niedrigerer Alarmschwellen Fehlentwicklungen voraussichtlich wesentlich zuverlässiger und schneller aufspüren, sodass nicht unnötig wertvolle Reaktionszeit verstreicht.

Die Daten, die zur Bereitstellung der genannten weitergehenden Informationen erforderlich wären, sollten grundsätzlich vorliegen und werden teilweise bereits im Rahmen anderer regelmäßiger statistischer Berichterstattungen ausgewiesen, sind aber für Beobachter allenfalls mit sehr hohem Aufwand zusammenzustellen. Der Stabilitätsrat könnte mit einer entsprechend erweiterten Datengrundlage und zielgerichteten Vergleichen einen wesentlichen Beitrag zu einer umfassenden Information der Öffentlichkeit über die finanzielle Lage und die Aussichten in den einzelnen Ländern und beim Bund leisten. Bei einer konsequenten und transparenten Überwachung steigt der Druck bei sich abzeichnenden Haushaltsproblemen deutlich, und es wird nicht zuletzt der Öffentlichkeit vor allem in den jeweiligen Ländern ein möglichst frühes Signal im Hinblick auf zu korrigierende Ungleichgewichte oder Fehlentwicklungen gegeben. Transparenz auch im Hinblick auf die mittelfristige Planung kann zudem die Diskussion über finanzpolitische Vorhaben und deren Gegenfinanzierung auf eine rationalere Basis stellen.

ten hinsichtlich diesbezüglicher Vorgaben für die Gemeindehaushalte wünschenswert.

Beitrag der Schulden von Extrahaushalten zur Gesamtverschuldung des Bundes 2010^{*)}

Gesamt: 1 312 Mrd €



* Aufgelaufene Schulden bei Übernahme bzw. Ende 2010. — 1 Zeitpunkt der (Mit-)Übernahme durch den Bund. — 2 Abwicklungsanstalt für Risikoaktiva der Hypo Real Estate.

Deutsche Bundesbank

entsprechenden Beträge durch Unterschreiten der strukturellen Kreditgrenze von 0,35% des BIP „konjunkturgerecht zurückzuführen“. Diese Regelungen zeigen, dass die Vorgaben der Schuldenbremse anders als zuvor nicht nur bei der Haushaltsaufstellung, sondern auch ex post bindend sein sollen.

Um die Umgehung der Kreditgrenze durch Nebenhaushalte zu verhindern,⁵⁾ wurde Absatz 2 des alten Artikel 115 GG gestrichen, mit dem Sondervermögen von der Kreditgrenze befreit wurden (vgl. zur Bedeutung der Extrahaushalte für die Gesamtverschuldung des Bundes die oben stehende Abbildung). Im neuen Artikel 143d I Satz 1 GG wird zudem klargestellt, dass nur zum Jahresende 2010 bestehende Restkreditermächtigungen der Sondervermögen noch ausge-

schöpft werden dürfen. Zur vorgeschriebenen Einhaltung der europäischen Vorgaben (Art. 109 II GG) wäre es außerdem von besonderer Bedeutung, dass nicht nur Nebenhaushalte, sondern auch alle sonstigen gemäß den europäischen Haushaltsregeln dem staatlichen Teilsektor Bund zuzuordnenden Einheiten grundsätzlich in die Begrenzung einbezogen werden.⁶⁾

Ausführungsgesetz

Weitere Einzelheiten der Schuldenbremse des Bundes wurden in unmittelbarem Zusammenhang mit der Grundgesetzreform in einem Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 GG (im Folgenden G 115) festgelegt. Dort wird konkretisiert, dass (haushaltsmäßige) Ausgaben- wie Einnahmentitel für den Erwerb oder die Verwertung von Darlehensforderungen und Unternehmensbeteiligungen sowie Kreditaufnahmen und Tilgungen gegenüber öffentlichen Haushalten als finanzielle Transaktionen aus der Schuldenbremse ausgeklammert werden. In der Gesetzesbegründung wird betont, dass die Kreditgrenze im Rahmen der Schuldenbremse damit dem Finanzierungssaldo in der Maastricht-Abgrenzung angenähert wird.⁷⁾ Die Anknüpfung an ausgewählte Haushaltspositionen wird mit Praktikabilitätsgründen gerechtfertigt. Folgerichtig wäre, bei bedeutenderen Fällen die Abgrenzung aus dem europäischen Haushaltsüberwachungsverfahren anzuwenden.

Ausführungsgesetz definiert finanzielle Transaktionen, ...

... und sieht keine Ausnahmen für Extrahaushalte vor

5 Vgl. dazu: Bundestagsdrucksache 16/12410, S. 13.

6 Vgl.: Stellungnahme der Deutschen Bundesbank in der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 21. März 2011, S. 4, unter www.bundestag.de.

7 Vgl.: Bundestagsdrucksache 16/12400, S. 19.

*... fordert
Überein-
stimmung mit
EU-Verfahren
zur Konjunktur-
bereinigung, ...*

Außerdem werden die Berechnung der Konjunkturkomponente als Produkt aus Produktionslücke und Budgetsensitivität vorgeschrieben und eine Verordnungsermächtigung für weitere Detailregelungen gegeben. Das anzuwendende Konjunkturbereinigungsverfahren soll über die Symmetrievorgabe hinaus im Wesentlichen der bei der europäischen Haushaltsüberwachung eingesetzten Methode entsprechen und ist regelmäßig zu überprüfen sowie gegebenenfalls anzupassen.

*... erweitert
Kreditspielraum
bei Nachtrags-
haushalten, ...*

Auch künftig wird es Situationen geben, in denen der Kreditaufnahmebedarf höher ausfällt als erwartet, weil Einnahmen hinter den Ansätzen zurückbleiben oder gesetzlich definierte Leistungen mehr Mittel erforderlich machen als veranschlagt und zugleich keine Kompensation an anderer Stelle erfolgt. Soweit keine Restkreditermächtigungen verfügbar sind, ist dann grundsätzlich ein Nachtragshaushalt mit zusätzlichen Kreditermächtigungen erforderlich. Dabei kann der zusätzliche Neuverschuldungsbedarf auch deutlich über den bei schwächer als erwartetem Wachstum als konjunkturbedingt ermittelten Betrag hinausgehen. So wurden in der Vergangenheit bei Steuerschätzungen die um zwischenzeitliche Rechtsänderungen bereinigten Einnahmeperspektiven teilweise deutlich stärker abgesenkt, als sich allein aufgrund der Revision der gesamtwirtschaftlichen Eckwerte erklären ließ.⁸⁾ Die neuen Regeln sehen vor, dass die Neuverschuldung durch Nachtragshaushalte im Umfang von 3% der veranschlagten Steuereinnahmen (derzeit 7 Mrd €) über die reguläre Verfassungsgrenze hinausgehen kann, wenn mit

dem Nachtragshaushalt keine neuen, das Budget belastenden Maßnahmen einhergehen. Ein langfristiger Effekt auf den Schuldenstand soll dadurch unterbunden werden, dass die Überschreitung der strukturellen Neuverschuldungsgrenze vollständig auf dem saldenbegrenzten Kontrollkonto verbucht wird.⁹⁾

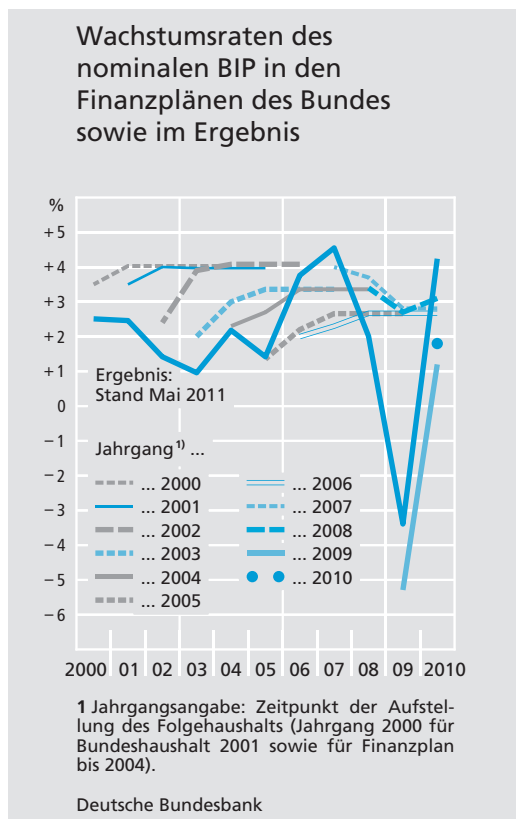
Im Hinblick auf das Kontrollkonto wird darüber hinaus spezifiziert, dass nach dem Haushaltsabschluss erstmals zum 1. März und abschließend zum 1. September des Folgejahres die Differenz zwischen dem Haushaltsergebnis und der Obergrenze auf dem Konto verbucht wird. Hierzu wird die Nettokreditaufnahme um den tatsächlichen Nettoerwerb von Finanzvermögen und die Ist-Konjunkturkomponente bereinigt und von der Obergrenze abgezogen. Die Konjunkturkomponente wird dabei nicht vollständig neu berechnet. Vielmehr wird die Abweichung zwischen dem bei Verabschiedung des Haushalts erwarteten und dem tatsächlich realisierten BIP-Wachstum in voller Höhe als zyklisch bedingt klassifiziert.¹⁰⁾ Rechnerisch daraus resultierende Defizite für das abgelaufene Haushaltsjahr werden mithin als konjunkturell ausgeklammert. Zu beachten ist allerdings, dass

*... regelt das
Kontroll-
konto, ...*

⁸ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Entwicklung der Steuereinnahmen in Deutschland und aktuelle steuerpolitische Fragen, Monatsbericht, Oktober 2008, S. 48.

⁹ Allerdings ist diese – sachlich durchaus nachvollziehbare – Ausnahme bei einer höher als erwarteten Neuverschuldung während des Vollzugs im Grundgesetz nicht vorgesehen. Die Anwendung sollte deshalb in dem engen Rahmen gehalten werden, der seinerzeit zusammen mit der Verfassungsreform vereinbart worden ist. Vgl. zu einer skeptischen Wertung: H. Kube, Kommentierung des Art. 115 GG, Rn. 205, in: T. Maunz, H. Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar (56. Ergänzungslieferung, 2009).

¹⁰ Gemäß Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente vom 9. Juli 2010.



zusätzliche Informationen häufig auch zu einer Neubewertung der mittelfristigen Wachstumsperspektiven führen, was bei der Aufstellung des nächsten Haushalts zu berücksichtigen ist. So wurden die gesamtwirtschaftlichen Projektionen, die den mittelfristigen Finanzplanungen zugrunde lagen, überwiegend nach unten korrigiert (vgl. zur Entwicklung im letzten Jahrzehnt das oben stehende Schaubild). Für eine symmetrische Konjunkturbereinigung muss in diesem Fall auch das BIP-Potenzial abgesenkt und somit – sowohl rückblickend als auch perspektivisch – ein größerer Teil der beobachteten Defizite als strukturell klassifiziert werden. Es wird häufig übersehen, dass sich wie im Zusammenhang mit den oben angesprochenen umfangreichen und unerwarteten Steuerausfällen – soweit diese als nicht konjunkturell

bedingt klassifiziert werden – auch in den Folgejahren strukturelle Lücken öffnen, die nicht über das Kontrollkonto aufgefangen werden dürfen und im nächsten aufzustellenden Budget vollständig zu schließen sind. Weiter wird bestimmt, dass auf dem Kontrollkonto aufgelaufene Schulden generell abgebaut werden sollen. Ab einem dort verbuchten Schuldenstand von über 1% des BIP sinkt die zulässige Kreditgrenze um den Überschreibungsbetrag beziehungsweise maximal 0,35% des BIP, wenn im betreffenden Haushaltsjahr ein Zuwachs des BIP oberhalb der Potenzialrate erwartet wird. Dies stellt eine Verschärfung gegenüber der in Artikel 115 GG vorgesehenen Obergrenze von 1,5% des BIP dar, um deren tatsächliche Einhaltung besser abzusichern (vgl. zur Anwendung der Schuldenbremse die zusammenfassende Übersicht auf S. 27).

Voll wirksam werden die neuen Regeln im Jahr 2016. Bis dahin besteht eine Übergangsregelung (§ 9 G 115) zum „Abbau des bestehenden Defizits“. Artikel 143d GG wird dahingehend konkretisiert, dass der Ausgangspunkt für die Kreditgrenze durch „das strukturelle Defizit des Haushaltsjahres 2010“ definiert und diese Grenze „ab dem Jahr 2011 in gleichmäßigen Schritten zurückgeführt wird“.

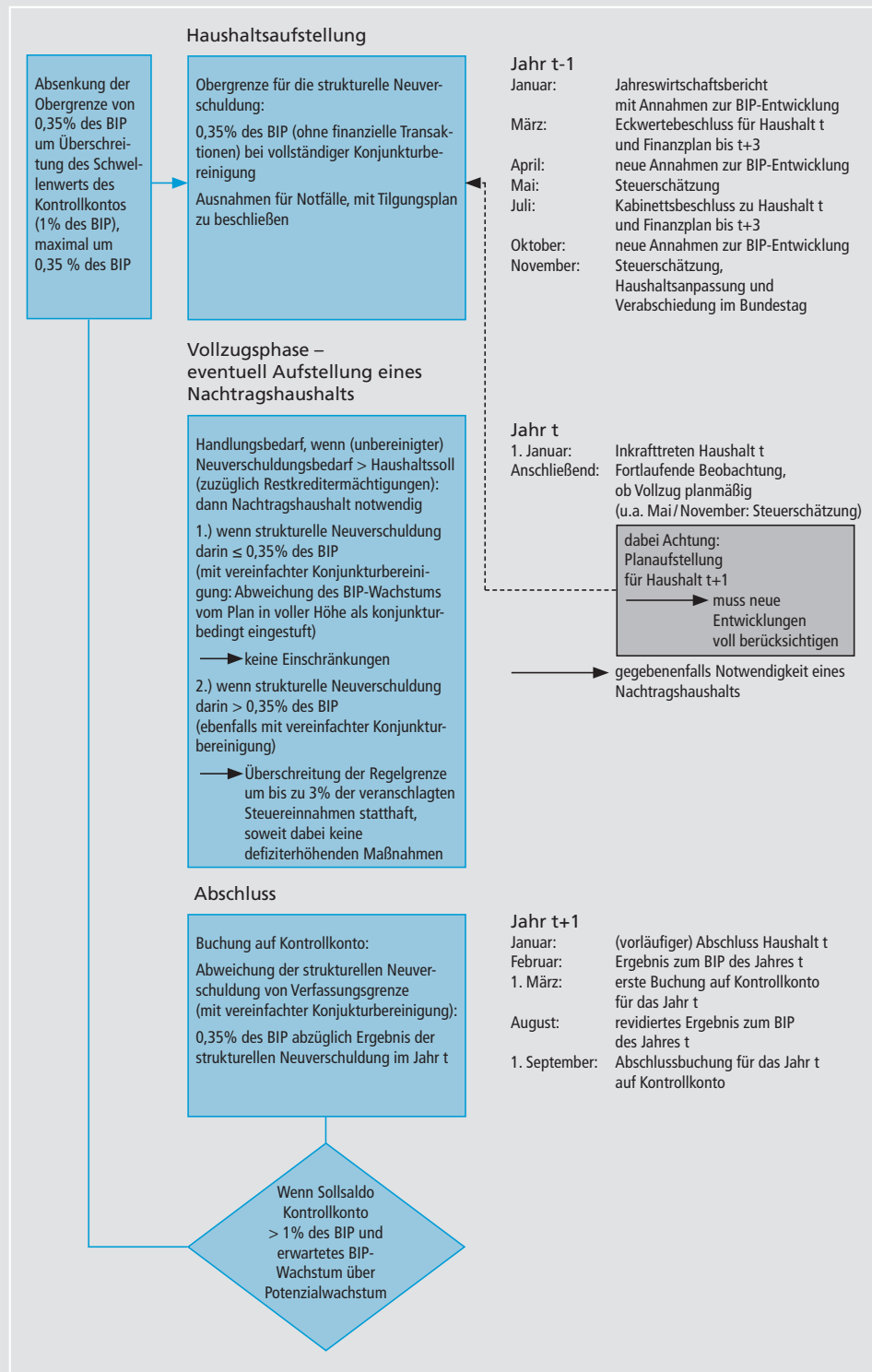
... und definiert Verschuldungsgrenze in der Übergangszeit

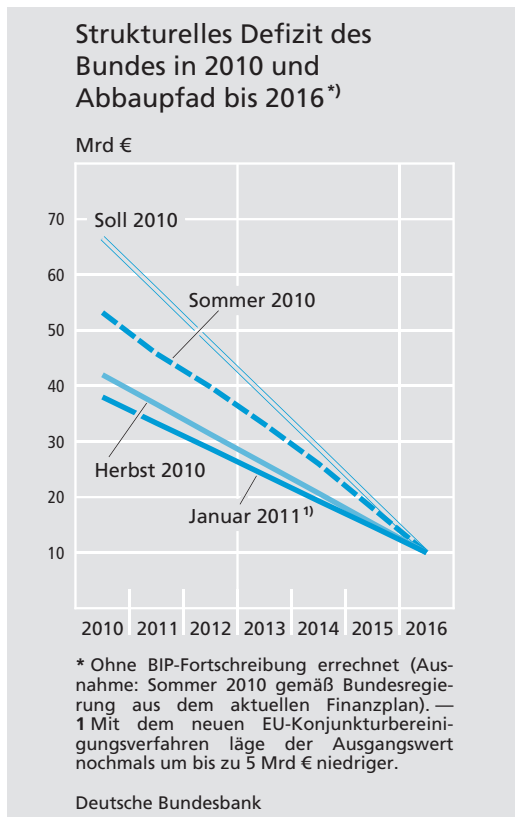
Zu einzelnen Aspekten der Umsetzung der Schuldenbremse durch den Bund

Grundsätzlich ist die deutsche Schuldenbremse gut geeignet, die Staatsverschuldung wirksam einzugrenzen. Entscheidend für den

Stringente Anwendung wichtig für Reformerfolg

Die Schuldenbremse im Haushaltszyklus des Bundes





Erfolg werden letztlich aber eine stringente Umsetzung und der Verzicht auf die Nutzung von Aufweichungsspielräumen sein.

Strukturelles Defizit 2010 als Ausgangswert der Schuldengrenze zwar im Sommer 2010 revidiert, ...

Die mit festen Abbauschritten ausgestaltete Neuverschuldungsgrenze in der Übergangsphase bis 2016 wird grundsätzlich durch das strukturelle Ausgangsdefizit im Jahr 2010 bestimmt. Nachdem der Haushaltsplan für das Jahr 2010 im März 2010 beschlossen worden war, verbesserten sich die Wirtschaftslage und die Aussichten zunehmend. So wurde im Frühsommer des vergangenen Jahres die erwartete strukturelle Neuverschuldung für 2010 auf 53 Mrd € revidiert, nachdem das strukturelle Soll im Haushalt 2010 noch mit 66 ½ Mrd € veranschlagt worden war.¹¹⁾ Obwohl bereits bei der Verabschiedung des Haushalts 2011 im November 2010 ein noch-

... danach aber keine weiteren Anpassungen

mals deutlich günstigeres Ergebnis absehbar war, wurde auf eine weitere Anpassung der Obergrenze für die Übergangszeit dann aber verzichtet, und auch der nochmals günstigere Haushaltsabschluss mit einem strukturellen Defizit von unter 40 Mrd € wurde nicht berücksichtigt (siehe das nebenstehende Schaubild). Nach Artikel 143d GG wäre eine entsprechende Absenkung des Ausgangswertes und damit auch des Anpassungspfades allerdings letztlich geboten.¹²⁾ Dies würde auch nicht die haushaltspolitische Kontinuität gefährden, da die Revision des strukturellen Defizits nicht nur das Jahr 2010 betrifft, sondern sich als Basiseffekt in die Folgejahre fortschreibt.¹³⁾ Nunmehr könnte hingegen durch die unterlassene Anpassung des Startwerts der im Juni 2010 vereinbarte Konsolidierungskurs gelockert und die erforderliche

11 Die Anpassungen gegenüber dem Soll 2010 wurden von der Regierung zunächst abgelehnt, vgl. dazu etwa: Bundestagsdrucksache 17/494, S. 14 f.

12 Vgl. dazu die Stellungnahmen der Bundesbank und des Bundesrechnungshofes zur Anhörung des Haushaltsausschusses am 21. März 2011 unter www.bundestag.de. Auch die Begründung des Gesetzentwurfs zur Reform des Grundgesetzes (Drucksache 16/12410) macht deutlich, dass ein aktueller Datenstand als Ausgangswert zugrunde zu legen ist. So wird auf die Prognoseunsicherheit verwiesen, und für den Fall einer ungünstigeren Entwicklung wurde im Grundgesetz sogar ein späterer Startzeitpunkt für den Defizitabbau zugestanden.

13 So fielen z.B. nicht nur 2010 Steuermehreinnahmen an, sondern die Erwartungen für die Folgejahre wurden sogar noch stärker angepasst. Gleiches gilt für die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt und bei den Zinsausgaben.

Konsolidierung zum guten Teil in die Zukunft verlagert werden.¹⁴⁾

*Fragwürdige
Gutschriften
auf dem
Kontrollkonto
eröffnen Ver-
schuldungs-
spielräume*

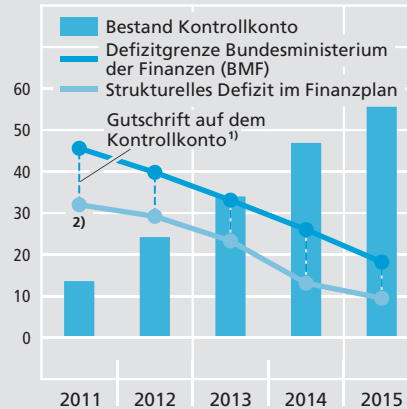
Die Beibehaltung der höheren Obergrenze schafft aber auch dann höhere Verschuldungsspielräume, wenn sie unterschritten werden sollte. So sind dann nach dem Ausführungsgesetz Gutschriften auf dem Kontrollkonto vorzunehmen, die sich nach dem aktuellen mittelfristigen Finanzplan allein in den Jahren 2012 bis 2015 auf eine Größenordnung von über 40 Mrd € summieren (vgl. das nebenstehende Schaubild). Diese können zwar nicht zur Veranschlagung höherer Defizite in künftigen Haushalten eingesetzt werden, erlauben aber den Ausgleich negativer Abweichungen im Vollzug. Werden also etwa die Wirkungen von Leistungsausweitungen oder Steuersenkungen im Haushalt unterschätzt, so können Fehlbeträge mit den auf dem Kontrollkonto verbuchten Guthaben auch aus der Übergangszeit gedeckt werden. Ein Rückgriff auf die strengere Regelung des Grundgesetzes, die Gutschriften explizit nur bei Unterschreitungen der regulären strukturellen Kreditgrenze von 0,35% des BIP vorsieht, scheint hier erwägenswert, um einer möglichen Regelaushöhlung vorzubeugen.

*Verfahrens-
wechsel bei
Konjunktur-
bereinigung
erhöht
Verschuldungs-
spielräume*

Ein weiterer Aspekt, der bei der Regelumsetzung kritisch zu bewerten ist, ist der Wechsel des Konjunkturbereinigungsverfahrens in der Übergangsphase.¹⁵⁾ Mit dem neuen Verfahren werden die als zyklisch klassifizierten Belastungen am aktuellen Rand deutlich größer ausgewiesen, wodurch die Strukturkomponenten bei gegebenen unbereinigten Defiziten niedriger ausfallen als zuvor. Eine der Regelungsabsicht der Schuldenbremse folgende

Buchungen auf dem Kontrollkonto^{*)} bei Umsetzung des Finanzplans bis 2015

Mrd €



* Speicher für Abweichungen der Ist-Kreditaufnahme von deren Verfassungsgrenze. — 1 Gutschrift bereits im jeweiligen Haushaltsjahr dargestellt. — 2 BMF-Erwartung vom Sommer 2011 für Neuverschuldung 2011 (rd. 30 Mrd €), bereinigt um eigene Schätzung für finanzielle Transaktionen und Konjunkturreffekt.

Deutsche Bundesbank

Anwendung des neuen Verfahrens macht somit auch eine entsprechende Neubewertung der strukturellen Lage im Ausgangsjahr 2010 notwendig. Durch das bisherige Unterlassen dieser Korrektur wird der strukturelle Ausgangswert um bis zu 5 Mrd € zu hoch ausgewiesen und der daraus abgeleitete

¹⁴ Eine Anpassung der Obergrenze an das Haushaltsergebnis 2010 hätte darüber hinaus den Vorteil, dass der Abbaupfad kaum noch durch Einmalmaßnahmen im Basisjahr beeinflusst würde. Das Defizit 2010 wurde durch Einmaltransfers an die gesetzliche Krankenversicherung und die Bundesagentur für Arbeit (BA) strukturell zunächst deutlich ausgeweitet (12 Mrd € im Soll), im Ergebnis kam es aber durch die Erlöse aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen und die weitaus günstiger als veranschlagte Arbeitsmarktentwicklung, die den Zuschussbedarf der BA erheblich senkte, per saldo zu praktisch keinem Einmaleffekt. Der von der Regierung verwendete Startwert vom Sommer 2010 dürfte hingegen noch um 5 Mrd € durch Einmalmaßnahmen überhöht sein.

¹⁵ Mit dem Wechsel übernimmt die Bundesregierung für ihre Methode die von der Europäischen Kommission 2010 angestoßene Änderung des Konjunkturbereinigungsverfahrens.

strukturelle Verschuldungsspielraum in der Übergangszeit nochmals spürbar erhöht. Da das neue Verfahren auch aus anderen Gründen im Hinblick auf die Nutzung im Rahmen der Schuldenregel kritisch zu beurteilen ist, empfiehlt sich die Rückkehr zu dem für das Jahr 2010 verwendeten Ansatz.¹⁶⁾ Das neue Verfahren ist durch hohe Komplexität charakterisiert. Allgemein wird über die Notwendigkeit umfangreicher Einstellungen und Datengrundlagen die Transparenz der Schätzungen gefährdet. Zudem reagieren die Schätzergebnisse relativ stark auf kleinere, kaum objektivierbare Modellierungsentscheidungen, sodass das Verfahren vergleichsweise gestaltungsanfällig ist. Darüber hinaus wird durch fortlaufende methodische Änderungen die faktische Symmetrie der in Echtzeit geschätzten Konjunkturkomponenten stärker gefährdet. Sofern mit den Änderungen – wie zuletzt – am aktuellen Rand jeweils größere Konjunkturbelastungen ausgewiesen werden, droht ein anhaltendes Verschuldungswachstum. Aufgrund der grundsätzlichen und unvermeidbaren methodischen Schwierigkeiten der Konjunkturbereinigung empfiehlt es sich, auch die Konjunkturkomponenten auf einem eigenen Kontrollkonto zu verbuchen, um deren groben Ausgleich im Zeitverlauf einfach überprüfen und gegebenenfalls einem strukturellen Schuldenzuwachs entgegenwirken zu können. Damit würde unabhängig vom gewählten Verfahren sichergestellt, dass in diesem Zusammenhang ein allmähliches zusätzliches Anwachsen der Verschuldung vermieden wird.

Für die Wirksamkeit der Schuldenbremse ist zudem eine hinreichend strikte Abgrenzung

der finanziellen Transaktionen bedeutsam. Sonst besteht bei merklicher Haushaltsanspannung die Gefahr, dass Zahlungen als Darlehensvergabe oder Beteiligungserwerb klassifiziert werden, damit deren Umfang nicht durch die Defizitgrenze eingeschränkt wird. Im Extremfall könnten reguläre Ausgaben auf Darlehensbasis umgestellt werden. Verbunden mit niedrigen Zinsen bis hin zu vollständigen Schuldenerlassen könnten so erhebliche Transfers außerhalb der Schuldenbremse gewährt werden. Da die Ausklammerung der finanziellen Transaktionen gemäß der Gesetzesbegründung aber zur Annäherung an die Defizitregeln im Rahmen der europäischen Haushaltsüberwachung erfolgte und deren Einhaltung sogar Verfassungsrang hat, sollten die europäischen Regeln letztlich auch für die Schuldenbremse relevant sein. Damit sollten Vorgänge mit bedeutenden Transferkomponenten ungeachtet ihrer haushaltsmäßigen Klassifizierung ebenso auf die Kreditaufnahmegrenzen angerechnet werden wie insbesondere auch Schuldenerlasse, die ohne haushaltswirksamen Zahlungsfluss das Finanzvermögen verringern. Allein Erwerbe tatsächlich werthaltigen Finanzvermögens dürfen im Sinne der Regelungsabsicht ausgeklammert bleiben.

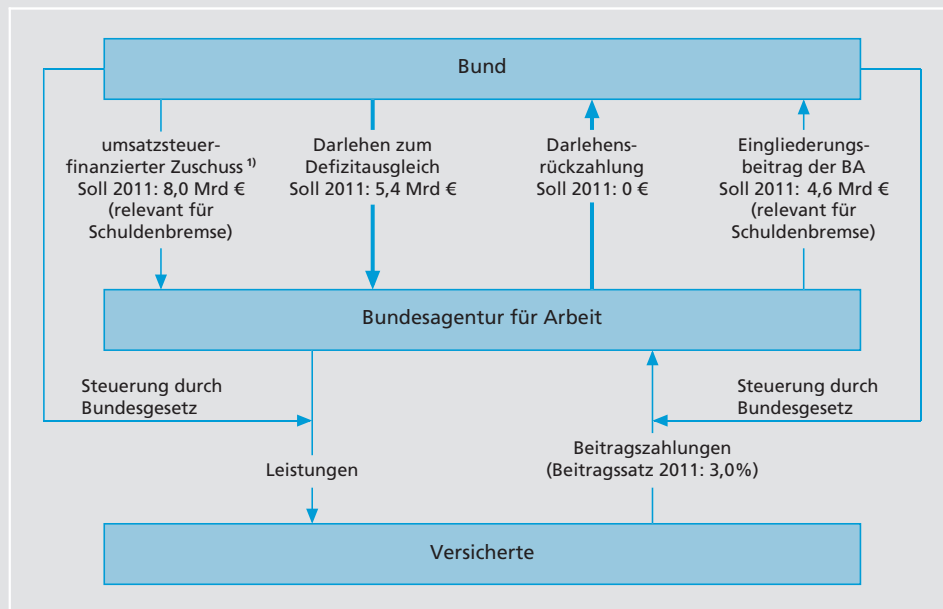
Diesem Grundansatz wird zunehmend Rechnung getragen. So wurden Kapitalzuführun-

*Grundsatz,
finanzielle
Transaktionen
nach strikten
EU-Regeln ein-
zugrenzen, ...*

*... zunehmend
umgesetzt, ...*

¹⁶ Vgl. zu den grundlegenden Problemen der neuen Vorgehensweise ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, Monatsbericht, Januar 2011, S. 59–64. Bezüglich der Veröffentlichung der den Berechnungen zugrunde gelegten Daten durch die zuständigen Bundesministerien sind indes zwischenzeitlich deutliche Fortschritte zu verzeichnen.

Einfluss des Bundes auf die Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit (BA)



¹ Weitere für die Vorgaben der Schuldenbremse relevante Zahlung aus dem Bundeshaushalt: Verwaltungskosten-erstattung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Soll 2011=4,3 Mrd € (überwiegend an BA).

Deutsche Bundesbank

gen an Entwicklungsbanken, die in den letzten Jahren ungeachtet fehlender Gewinnausschüttungen als Beteiligungserwerbe geführt wurden, im Haushaltsentwurf 2012 als Vermögenstransfer klassifiziert. Ebenso sind in diesem Entwurf auch die Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen generell nicht mehr in die finanziellen Transaktionen einbezogen, während dies 2011 noch für auslandsbezogene Abrufe und Tilgungen vorgesehen ist.

Weiterhin als finanzielle Transaktion wird indes der Defizitausgleich für die BA geführt. Die im Haushalt 2011 veranschlagten 5 ½ Mrd € sind als zinsfreie Darlehen ohne festen Rückzahlungstermin vorgesehen. Tilgungen sollen erfolgen, sobald die BA einen Überschuss erzielt. Dies ist dann kritisch zu sehen, wenn der BA-Beitragssatz über einen Zyklus

hinweg nicht ausreicht, um Einnahmen und Ausgaben zur Deckung zu bringen. Dabei kann der Bundesgesetzgeber die Finanzlage der BA selbst stark beeinflussen (siehe die oben stehende Darstellung). So werden bei der Anfang 2011 vereinbarten Reform der Grundsicherungsleistungen zur Gegenfinanzierung die umsatzsteuerfinanzierten Zahlungen des Bundes an die BA in vergleichbarem Umfang (2014 etwa 4 Mrd €) verringert. Damit wird eine auf die Schuldenregel anrechenbare Ausgabe für die BA gekürzt. Als Ersatz werden bei Bedarf als finanzielle Transaktion klassifizierte Bundesdarlehen zum Defizitausgleich gewährt. Nach den Regeln der Schuldenbremse besteht zu solchen Umstellungen ein starker Anreiz, der Rückzahlungen von der BA entgegenstehen könnte. Bemerkenswert ist dabei, dass schon der aktuelle

... Klassifizierung zinsfreier Darlehen an BA als finanzielle Transaktion aber zweifelhaft

BA-Beitragsatz ohne wesentliche Leistungskürzungen nicht als kostendeckend einzustufen ist.¹⁷⁾ Somit erscheint es problematisch, zinsfreie Darlehen an die BA zum Defizitausgleich als werthaltigen Finanzvermögenserwerb zu deklarieren. Es besteht die Gefahr, dass hier sukzessiv Kredite außerhalb der Schuldenbremse auflaufen.

Extrahaushalte und versteckte Defizite konsequent in Schuldenbremse einzubeziehen

Für den Erfolg der Schuldenbremse ist darüber hinaus der Umgang mit kreditgleichen Belastungen außerhalb des Kernhaushalts von Bedeutung. Ein zunächst erwogener Plan, vor deren Inkrafttreten ein kreditfinanziertes Sondervermögen zum Defizitausgleich für die Sozialversicherungen zu gründen, wurde nach sehr kritischen Reaktionen der Öffentlichkeit wieder verworfen. Seit 2011 ist dieses Schlupfloch gemäß Artikel 143d GG geschlossen. Vor dem Hintergrund der Regelungsabsicht sollte dieses Verbot konsequent auch auf alle anderen Einheiten des Bundes angewendet werden, die nach den europäischen Haushaltsregeln dem Sektor Staat zuzuordnen sind. Damit wären auch Unternehmen, die keine hinreichend kostendeckenden Preise für ihre Leistungen erheben oder nur über unzureichende Autonomie in ihrem Kerngeschäft verfügen, in die Begrenzungen der Schuldenbremse einzubeziehen. Vor diesem Hintergrund ist beispielsweise das im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vereinbarte Vorhaben, eine begrenzte Kreditfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur-Finanzierungsgesellschaft herzustellen,¹⁸⁾ zu überprüfen. Daneben bedürfen auch öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) einer kritischen Analyse. Wie bei den europäischen Verbuchungsregeln zur Berechnung des Maas-

tricht-Defizits sollte ihr Investitionsvolumen defizitwirksam erfasst werden, wenn der Staat die relevanten Projektrisiken trägt. Durch Einbeziehung solcher Vorhaben in die Schuldenbremse könnte zugleich unterstützt werden, dass Entscheidungen für ÖPP-Projekte tatsächlich auf Wirtschaftlichkeitsvorteilen fußen.

Harte Kreditobergrenzen schränken die Haushaltsflexibilität im Hinblick auf die Kreditfinanzierung naturgemäß ein. Um dennoch auch unter schwierigen Umständen die Neuverschuldungsgrenzen ohne erratische Kurskorrekturen einhalten zu können, ist grundsätzlich die Einplanung eines Sicherheitsabstandes zur Obergrenze dringend zu empfehlen. Die Problematik wird nicht zuletzt anhand der erheblichen Schätzunsicherheiten bezüglich der Entwicklung der Steuereinnahmen deutlich. Schwankungen der Aufkommensentwicklung werden auch ohne Wirkungen aus Rechtsänderungen, die mit Schätzunsicherheiten verbunden sind, häufig von den gängigen Konjunkturbereinigungsverfahren nur begrenzt als konjunkturell eingestuft.¹⁹⁾ Ohne Sicherheitsabstand zur verfassungsmäßigen Neuverschuldungsgrenze, entsteht bei unerwartet ungünstiger struktureller Steueraufkommensentwicklung schnell ein beträchtlicher Konsolidierungsbedarf.²⁰⁾

Strikte Schuldengrenze macht Sicherheitsabstand sehr ratsam

17 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Nachhaltiger Beitragsatz für die Bundesagentur für Arbeit, Monatsbericht, August 2011, S. 82 f.

18 Vgl.: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 35.

19 Vgl. S. 25 f.

20 Für die Haushaltsjahre 2003 bis 2006 hätte dieser für den Bundeshaushalt eine erhebliche Größenordnung von jeweils bis zu 10 Mrd € erreicht. Vgl.: J. Kremer und D. Stegarescu, Neue Schuldenregeln: Sicherheitsabstand für eine stetige Finanzpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 9/2009, S. 632 f.

Zwar können in einem laufenden Haushalt mitunter erhebliche Zusatzlasten – über Restkreditemächtigungen oder gegebenenfalls auch in einem Nachtragshaushalt mit einem erweiterten Kreditrahmen – hingenommen werden. Dies gilt aber nicht für die Aufstellung des nächsten regulären Budgets, das zwingend die engen Vorgaben der Schuldenbremse einhalten muss. Die zur Einhaltung der Obergrenze dann kurzfristig notwendigen Maßnahmen können aber prozyklisch wirken. Durch eine ambitioniertere Grundausrichtung, die für einen ausreichenden Sicherheitsabstand erforderlich ist, lässt sich ein solcher problematischer Handlungsdruck vermeiden. Eine überraschend ungünstigere strukturelle Entwicklung könnte dann bis zum Erreichen der Obergrenze hingenommen werden. Aber auch abgesehen von der Problematik möglicher negativer Überraschungen wäre ein – im Normalfall eingehaltener – Sicherheitsabstand zwecks einer beschleunigten Rückführung der hohen Schuldenquote zu rechtfertigen.²¹⁾

Schuldenbremsen der Länder

Länder noch zurückhaltend bei Schuldenbremsen mit Verfassungsrang

Die Länder sind bei der Umsetzung der neuen Verfassungsregeln angesichts der langen Übergangszeit bis zum Jahr 2020 weit weniger fortgeschritten als der Bund (vgl. im Einzelnen die Erläuterungen auf S. 34 ff.). Einige Länder haben aber bereits ihre Verfassungen angepasst oder beraten über Änderungen. Die bisher verabschiedeten Reformen schöpfen dabei die Anpassungszeit voll aus. Im Sinne der strikten Zielsetzung der Schuldenbremse wäre freilich folgerichtig, dass Länder

mit relativ niedrigen Ausgangsdefiziten bereits deutlich früher auf die Möglichkeit zu einer strukturellen Neuverschuldung verzichten (vgl. zur Ausgangslage 2010 das Schaubild auf S. 38). Soweit Übergangspfade vorgesehen sind, sollten auch diese in Einklang mit der Zielsetzung einer konsequenten Verschuldungsbegrenzung konkretisiert werden.

Für die fünf Empfängerländer von Konsolidierungshilfen stecken in der Übergangszeit die in den Verwaltungsvereinbarungen mit dem Bund im Frühjahr 2011 abgestimmten Regeln den Defizitabbaupfad ab. Diese betreffen nicht zuletzt die – im Sinne der europäischen Vorgaben über den Kernhaushalt deutlich hinausgehende – Abgrenzung des Geltungsbereichs, die anzuwendende Konjunkturbereinigung sowie die Behandlung von finanziellen Transaktionen.

Einige Länder mit relativ günstiger Ausgangsposition haben Schuldenbremsen in ihren Landeshaushaltsordnungen verankert und teilweise sogar vor der Grundgesetzreform in Kraft gesetzt. Hier kam es allerdings mitunter zur Umgehung oder Nichtanwendung der nur einfachgesetzlich verankerten Grenzen. Vor diesem Hintergrund scheint es hilfreich, die Schuldenbremse bereits in der Über-

Konsolidierungshilfegländer mit Vorgaben aus Verwaltungsvereinbarungen

Beschränkte Wirksamkeit gesetzlicher Regeln legt verfassungsmäßige Absicherung nahe

²¹ Eine gesetzliche Regelung könnte die Einplanung eines Sicherheitsabstandes vorschreiben. Um die gewünschte Pufferfunktion der staatlichen Haushalte zu erhalten, könnten Zielwerte deutlich unter der Obergrenze festgelegt werden, wobei bei unerwartet ungünstiger Entwicklung Belastungen auf die Finanzierungssalden durchwirken könnten und eine verzögerte Wiederannäherung an die strengeren Zielwerte festgelegt wird. Vgl. dazu ausführlich: Deutsche Bundesbank, Zur Reform des deutschen Haushaltsrechts, Monatsbericht, Oktober 2007, S. 47–68; sowie J. Kremer und D. Stegarescu, s. Fußnote 20, S. 633 ff.

Umsetzung der Schuldenregeln in den deutschen Ländern

Während die Schuldenbremse für den Bund seit dem Haushaltsjahr 2011 anzuwenden ist, können die Länder bis Ende 2019 entweder die bestehenden divergierenden landesspezifischen Regeln – die investitionsbezogenen Kreditgrenzen – erhalten oder neue Regeln vor dem Hintergrund der verabschiedeten Schuldenbremse beschließen. Ohne Anpassungen des Landesrechts gilt ab 2020 allerdings ein ausnahmsloses Neuverschuldungsverbot. Vor diesem Hintergrund haben vier Länder bereits ihre Verfassung geändert und das Neuverschuldungsverbot ab 2020 mit Ausnahmeklauseln im Rahmen der Vorgaben des Grundgesetzes verknüpft.

Nachdem Reformentwürfe unter anderem in Nordrhein-Westfalen und Thüringen die notwendigen

parlamentarischen Mehrheiten verfehlt hatten, wurde Schleswig-Holstein im Mai 2010 zum Vorreiter.¹⁾ Neben der Ausnahme für konjunkturbedingte Defizite wurde auch eine Notfallklausel eingeführt, deren Nutzung zur Verhinderung einer übermäßigen Inanspruchnahme an eine Zweidrittelmehrheit im Landtag gebunden wurde. Als Empfänger von Konsolidierungshilfen hat das Land zugleich einen Defizitabbaupfad in die Verfassung aufgenommen, bei dem sich ab 2011 die Kreditobergrenze ausgehend vom strukturellen Finanzierungssaldo 2010 jährlich um ein Zehntel des Ausgangswertes verringert. Allerdings wurde der Abbaupfad nicht zuletzt durch eine gezielte Anhebung des Startwerts zunächst teilweise entschärft, indem im Dezember 2010 einmalig – bei den Zinsausgaben eingesparte – Mittel von 60 Mio € zur Förde-

Schuldenbremsen in Landesverfassungen

Land	Allgemein	Ausnahmen	Tilgungsplan bei Ausnahme
Hessen	<ul style="list-style-type: none"> – Art. 141: Neuverschuldungsverbot ab 2020 – Art. 161: Defizitabbau ab 2011 (kein konkreter Abbaupfad vorgegeben) 	<ul style="list-style-type: none"> – Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen o. Ä. 	Innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen
Mecklenburg-Vorpommern	<ul style="list-style-type: none"> – Art. 65: Neuverschuldungsverbot ab 2020 – Art. 79a: Defizitabbau ab 2012 (kein konkreter Abbaupfad vorgegeben) 	<ul style="list-style-type: none"> – Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen o. Ä. 	Innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu tilgen
Rheinland-Pfalz	<ul style="list-style-type: none"> – Art. 117: Neuverschuldungsverbot ab 2020 – Änderungsgesetz, Art. 2: Defizitabbau ab 2011 mit „regelmäßig zu verringerndem strukturellen Defizit“ 	<ul style="list-style-type: none"> – Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen o. Ä. – bei „einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation“ 	Konjunkturgerechte Tilgung
Schleswig-Holstein ³⁾	<ul style="list-style-type: none"> – Art. 53: Neuverschuldungsverbot ab 2020 – Art. 59a: Defizitabbau ab 2011: Obergrenze verringert sich jährlich um 1/10, Ausgangswert 2010 	<ul style="list-style-type: none"> – Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen o. Ä. (Zweidrittelmehrheit erforderlich) 	Innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen
Niedersachsen	<ul style="list-style-type: none"> – Art. 71 (Gesetzentwurf der Koalition, Juni 2011, in Beratung): Neuverschuldungsverbot ab 2017 – Art. 71a: Defizitabbau ab 2011. Ausgangswert: Kreditaufnahme-Soll 2011, Grenze sinkt jährlich linear 	<ul style="list-style-type: none"> – Konjunktur symmetrisch berücksichtigt – Naturkatastrophen o. Ä. (Zweidrittelmehrheit erforderlich) 	Innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen

¹ Der Landtag sah sich zwar durch die Grundgesetzänderung in seinen Rechten verletzt. Ein im Februar 2010 gestellter Antrag beim Bundes-

verfassungsgericht (2 BvG 1/10) wurde aber mangels Klagebefugnis zurückgewiesen. — ² Vgl. zu deutlicher Kritik an der erwähnten

zung des Kinderbetreuungsausbaus zur Verfügung gestellt und somit der Ausgangswert des Defizitabbaupfads um diesen Betrag auf 1,3 Mrd € erhöht wurden. Die detaillierteren gesetzlichen Ausführungsbestimmungen stehen zwar noch weitgehend aus, Artikel 53V der Landesverfassung deutet aber an, dass neben einer Bereinigung um finanzielle Transaktionen auch ein Kontrollkonto vorgesehen ist. Anhand der öffentlich verfügbaren Informationen ist allerdings nicht zu erkennen, wie der im Haushaltsplan für 2011 und 2012 ausgewiesene konjunkturbedingte Teil der Nettokreditaufnahmen bestimmt wurde. Damit ist auch nicht nachzuvollziehen, inwieweit die Verfassungsvorgabe zum strukturellen Defizitabbau tatsächlich erfüllt wird.²⁾

Im Dezember 2010 änderte auch Rheinland-Pfalz seine Landesverfassung. Grundsätzlich lehnt sich die Regel eng an die Vorgaben des Grundgesetzes an und schreibt darüber hinaus bis 2019 eine – wenngleich nicht mit jährlichen Abbauschritten konkretisierte – kontinuierliche Rückführung des strukturellen Defizits vor. Allerdings ist neben den Ausnahmen gemäß Artikel 109 GG auch eine auf maximal vier Jahre begrenzte, mit Tilgungsvorgaben verbundene Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot vorgesehen, wenn aufgrund einer dem Land nicht zurechenbaren Veränderung der Rechtslage Belastungen hinsichtlich der Einnahmen oder Ausgaben eintreten. Hierzu werden auch solche Maßnahmen gerechnet, die vom Bundesrat beschlossen werden, da das Land „keinen unmittelbaren Einfluss“ sieht.⁴⁾ Fraglich ist indes, ob diese Regelung ab 2020 in Einklang mit den Vorgaben des Grundgesetzes steht. Vor dem Hintergrund der auf die Einhaltung der europäischen Regeln zielenden Bestimmungen in Artikel 109 II GG folgerichtig erscheint dagegen die Vorgabe in Artikel 117 III der Landesverfassung, dass die Schuldenbremse auch über den Kernhaushalt hinaus Wirkung entfaltet. Ob die gewählten Kriterien der im Grundgesetz vorgezeichneten Abgrenzung hinreichend entsprechen, wird sich letztlich bei der Umsetzung zeigen.

Hessen entschied sich nach einem Landtagsbeschluss in einer Volksabstimmung im März 2011 für eine Schuldenbremse in der Landesverfassung. Die wesentlichen Regelungen lehnen sich eng an die Vorgaben des Grundgesetzes an. Darüber hinaus hat sich eine breite Mehrheit im Landtag bereits auf einige Eckpunkte des noch ausstehenden Ausführungsgesetzes verständigt,⁵⁾ wobei nicht zuletzt eine Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen, ein transparentes – noch im Detail festzulegendes – Konjunkturbereinigungsverfahren sowie eine Art Kontrollkonto in Anlehnung an die Regelung auf Bundesebene vorgesehen sind. Für Extrahaushalte sind Neuverschuldungsmöglichkeiten an eine zu diesem Zweck zu erlassende gesetzliche Ausnahme gebunden, worin ein Ansatzpunkt gesehen werden könnte, die Wirksamkeit der Schuldenbremse spürbar einzuschränken.

Ende Juni 2011 folgte Mecklenburg-Vorpommern mit einer Verfassungsreform, die die Bestimmungen des Grundgesetzes übernimmt. Entsprechende Ausführungsgesetze stehen auch hier noch aus, wobei der Landeshaushalt angesichts seiner guten Ausgangsposition beim Finanzierungssaldo im Wesentlichen im Hinblick auf das bis 2020 erfolgende Abschmelzen der umfangreichen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder anzupassen sein wird.

Eine Anpassung der Landesverfassung ist auch in anderen Ländern wie beispielsweise in Niedersachsen in der Diskussion. Der Entwurf dort sieht den Startzeitpunkt 2017 für das grundsätzliche Neuverschuldungsverbot vor. Für die Übergangszeit ist die Vorgabe eines linearen Abbaupfads geplant, der durch die vorgesehene Bezugnahme auf das – aus aktueller Sicht hohe – Haushaltssoll 2011 für die Nettokreditaufnahme aber in den ersten Jahren den Anpassungsbedarf mindern dürfte. Bei der ersten Anwendung der neuen Regeln im Jahr 2012 würde damit gegenüber der alten Verfassungs-

„Sprungchance“ sowie an der fehlenden Transparenz bezüglich der Konjunkturreffekte auch: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Be-

merkungen 2011, S. 41ff., unter www.landesrechnungshof-sh.de. — 3 Konsolidierungshilfeempfänger. — 4 Vgl. dazu die Begründung des

noch: Umsetzung der Schuldenregeln in den deutschen Ländern

grenze sogar noch ein zusätzlicher Verschuldungsspielraum ermöglicht.

In den Konsolidierungshilfsländern scheint nach Abschluss der Verwaltungsvereinbarungen im Frühjahr 2011 aufgrund der dort bereits mit konkreten Berechnungsvorschriften festgelegten Defizitabbauaufpfade, an deren Einhaltung die Auszahlung der Konsolidierungshilfen nach Artikel 143d GG gebunden ist, keine Dringlichkeit zu darüber hinausgehenden Gesetzesinitiativen gesehen zu werden.⁶⁾ Die Bestimmungen regeln neben dem Konjunkturbereinigungsverfahren den schrittweisen Abbau der um finanzielle Transaktionen bereinigten Ausgangsdefizite, wobei auch hier die Startwerte insbesondere durch Bezugnahme auf das Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2010 überhöht ausfallen und damit den Konsolidierungsdruck am aktuellen Rand erheblich entschärfen („Sprungchance“). Dies ist vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit für die Zukunft versprochener, dann aber nicht realisierter Sanierung bedenklich. Eine bei Wahrung der Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung eingetretene Überschreitung der bisherigen verfassungsmäßigen (investitionsorientierten) Neuverschuldungsgrenze im Jahr 2011 wurde im Falle Bremens sogar vom Staatsgerichtshof zur Überwindung einer extremen Haushaltsnotlage übergangsweise explizit gebilligt.⁷⁾ Bei einer solchen Rechtsauslegung kommt der strikten Einhaltung der vereinbarten – zunächst freilich weitgehend unambitionierten – Defizitobergrenzen für die Übergangszeit herausgehobene Bedeutung zu.

Statt einer Verfassungsreform haben bisher sechs Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) grundsätzliche Neuverschuldungsverbote in ihren Landshaushaltsordnungen (LHO) eingeführt und zum Teil bereits in Kraft gesetzt. Die Ausnahmeregelungen sind im Vergleich zu denen in den genannten reformierten Landesverfassungen oft etwas großzügiger und umfassen beispielsweise auch Einnah-

menausfälle, die eine Mindestgröße überschreiten (Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen). Die volle Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Grundgesetzes ab 2020 scheint damit nicht zweifelsfrei gesichert. Ein Neuverschuldungsverbot in der LHO – im Gegensatz zur Verfassung – kann in der Übergangszeit zudem durch ein weiteres Gesetz außer Kraft gesetzt werden und bietet insofern deutlich weniger Schutz vor einer stark wachsenden Verschuldung der staatlichen Haushalte.

Beispiele, in denen ein in der LHO enthaltenes Neuverschuldungsverbot bereits in der Praxis ausgehebelt wurde, finden sich etwa in Bayern und Baden-Württemberg. Zur Rekapitalisierung der in der Finanzkrise angeschlagenen BayernLB gab es in Bayern im Rahmen eines Nachtragshaushalts 2008 eine Kreditermächtigung über 10 Mrd €, wobei zur Rechtfertigung nicht eine der Ausnahmesituationen der LHO angeführt, sondern schlicht mit einem außerordentlichen Bedarf nach Artikel 82 der Landesverfassung argumentiert und die Nichtanwendung der LHO-Regelungen bestimmt wurde. In Baden-Württemberg versicherte die im Frühjahr 2011 gewählte Regierung zwar, schon innerhalb dieser Legislaturperiode deutliche Konsolidierungserfolge verzeichnen zu wollen und das tatsächliche Gewicht der Verschuldung künftig mit begleitenden Vermögensrechnungen zu veranschaulichen. Eine Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung wird derzeit aber offenbar nicht erwogen. Der vierte Nachtragshaushalt 2011 lässt zudem kaum Konsolidierungsbemühungen erkennen: Das Haushaltsvolumen steigt, und der Haushalt wird entgegen dem bestehenden Neuverschuldungsverbot weiterhin mit Krediten ausgeglichen, obwohl die in der LHO vorgesehenen Voraussetzungen für eine Ausnahme augenscheinlich nicht mehr vorliegen.⁸⁾ Allerdings wurde schon zuvor die Begrenzungsregel – die ohne Ausschluss finanzieller Transaktionen aufgestellt wurde – umgangen, indem Kreditaufnahmen auf neu gegründete Zweckgesellschaften außerhalb des Haushalts ausgelagert

Gesetzentwurfs: Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 15/4966, S. 7. — 5 Vgl. dazu: Hessischer Landtag, Drucksache 18/3492. — 6 Die verein-

barten Obergrenzen für das strukturelle Finanzierungsdefizit wurden indes in Bremen in die Landshaushaltsordnung übernommen. —

Schuldenbremsen in Landeshaushaltsordnungen

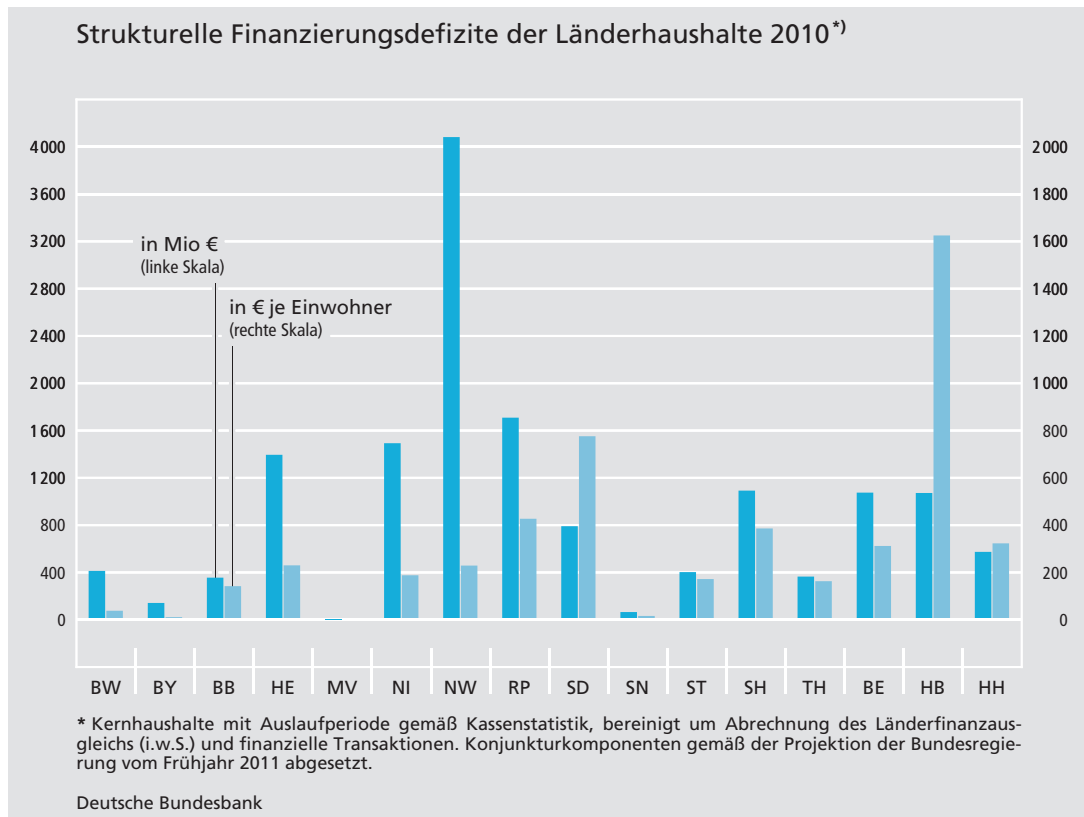
Land	Allgemein (Verkündungsdatum)	Ausnahmen	Tilgungsplan
Baden-Württemberg	§ 18 (12. Februar 2007): Neuverschuldungsverbot ab 2008	<ul style="list-style-type: none"> – Bis zur Höhe der Verschuldung Ende 2007: Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – Rückgang der Steuereinnahmen des Landes um mindestens 1% gegenüber dem Vorjahr – Naturkatastrophen o. Ä. 	Generelle Tilgungsfrist: sieben Jahre
Bayern	§ 18 (22. Dezember 2000): Neuverschuldungsverbot ab 2006	<ul style="list-style-type: none"> – Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts 	Keine Vorschrift
Bremen ³⁾	§ 18a (17. Mai 2011): Konsolidierungsverpflichtungen 2011 bis 2019, Obergrenzen aus Verwaltungsvereinbarung		
Hamburg	§ 18 (12. Juni 2007): Neuverschuldungsverbot ab 2013	<ul style="list-style-type: none"> – Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts 	Ja, aber keine Fristvorgabe
Sachsen	§ 18 (12. Dezember 2008): Neuverschuldungsverbot ab 2009	<ul style="list-style-type: none"> – Bis zur Höhe der Verschuldung Ende 2008: Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – Rückgang der Steuereinnahmen um mehr als 3% – Naturkatastrophen o. Ä. 	Generelle Tilgungsfrist: fünf Jahre
Sachsen-Anhalt ³⁾	§ 18 (17. Dezember 2010): Neuverschuldungsverbot ab 2012	<ul style="list-style-type: none"> – Konjunkturbedingte Einnahmenausfälle – Naturkatastrophen o. Ä. 	Beginn spätestens vier Jahre nach Aufnahme
Thüringen	§ 18 (08. Juli 2009): Neuverschuldungsverbot ab 2011	<ul style="list-style-type: none"> – Steuerliche Einnahmen kleiner als der Durchschnitt der drei Jahre vor Haushaltsaufstellung – Naturkatastrophen o. Ä. 	Fünf Jahre ab erstem ausgeglichenen Haushaltsjahr

wurden. Baden-Württemberg nutzte diese Umgehungsmöglichkeit erstmals 2009, als die Landesbank Baden-Württemberg durch eine Kapitalerhöhung gestützt wurde, die im Umfang von 2 Mrd € über eine mit einer Gewährleistung des Landes ausgestattete, in der Maastricht-Abgrenzung dem Staatssektor zugeordnete Gesellschaft kreditfinanziert wurde. Darüber hinaus übernahm das Land zur Risikoabschirmung Gewährleistungen in Höhe von 12½ Mrd € mit Auswirkung auf den Maastricht-Schuldenstand. Ende 2010 beschloss es zudem, in erheblichem Umfang Aktien des regionalen Energieversorgers über eine Landesgesellschaft zu erwerben, für die Garantien von bis zu 6 Mrd € bereitgestellt wurden. Auch hier ist in der Maa-

tricht-Abgrenzung letztlich ein beträchtlicher Effekt auf den staatlichen Schuldenstand zu erwarten. Dabei ist grundsätzlich festzuhalten, dass aus finanziellen Transaktionen beim Erwerb von werthaltigen Unternehmensanteilen entstandene Schulden im Rahmen der Schuldenbremse des Grundgesetzes von der Kreditgrenze ausgeklammert hätten werden dürfen. Unabhängig von der konkret anzuwendenden Klassifizierung der genannten Transaktionen sieht dies die LHO aber nicht vor. Auch ist offen, inwiefern an der gesetzlich vorgeschriebenen Tilgung von über die Ausnahme Klausel bei Steueraufkommensrückgängen aufgelaufenen Schulden festgehalten wird.

7 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2011, S. 80. — 8 Weder ist das Vorliegen einer Naturkatastro-

phe oder vergleichbaren Notlage noch ein Rückgang der Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr um mindestens 1% zu konzidieren.



gangszeit im Landesverfassungsrecht abzusichern.

für die Länder dringend empfehlenswert, größere Sicherheitsabstände einzuplanen.

Verzicht auf „Sprungschanze“ auch bei Ländern wichtig

Einer mit dem Reformziel kompatiblen Festsetzung von Startwerten für die Defizitabbauaufgabe kommt zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs 2020 hohe Bedeutung zu. Hier ist ein „Sprungschanzeneffekt“ durch einen überhöhten Ansatz zu vermeiden, der die Konsolidierung – wie so häufig in der Vergangenheit – in die Zukunft verschiebt. Auch die Länder sollten die derzeit guten Bedingungen nutzen, um das Ziel eines strukturellen Haushaltsausgleichs möglichst schnell zu erreichen, und nicht auf die letzten Jahre vor Auslaufen der Korrekturfrist setzen. Grundsätzlich ist es angesichts der harten verfassungsrechtlichen Vorgaben auch

Ausblick und Schlussfolgerungen

Mit der neuen Schuldenbremse für den Bund und die Länder sollten die wichtigsten Schwächen der alten Neuverschuldungsgrenze behoben werden. Statt der gestaltungsanfälligen investitionsbezogenen Regelung wurde ein strukturell mindestens annähernd beziehungsweise vollständig ausgeglichener Haushalt vorgeschrieben. Anders als zuvor zielt die Vorgabe auch unstrittig auf die Ausführungsphase. Weiterhin wurden die zuvor zur Aushöhlung genutzten Ausnahmemöglichkeiten erheblich eingeschränkt. Wichtig ist hierfür insbesondere, dass für die ausnahms-

Schuldenbremse kann die wichtigsten Schwächen der alten Verfassungsregeln überwinden ...

weise aufgenommenen Schulden ein Tilgungsplan beschlossen werden muss. Schließlich wurde auch die Möglichkeit gestrichen, die Kreditbegrenzung durch Sondervermögen des Bundes zu umgehen.

... und den bedenklichen Trend der Schuldenquote umkehren

Die Regeln sind grundsätzlich gut geeignet, den vorangegangenen starken und fast kontinuierlichen Anstieg der staatlichen Schuldenquote zu stoppen und umzukehren. Im laufenden Jahr ist insbesondere vor dem Hintergrund der unerwartet günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine sehr positive Entwicklung der Defizite des Bundes und der Länder zu verzeichnen. Allerdings darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass noch immer ein größerer Konsolidierungsbedarf, eine sehr hohe Schuldenquote und nicht zuletzt absehbare Belastungen aus der demographischen Entwicklung vorhanden sind. Die neue Schuldenregel dürfte auch einen positiven Einfluss auf die aktuelle fiskalische Entwicklung gehabt haben. Die Einhaltung solcher Regeln unter unerwartet günstigen Umständen ist indes sicherlich nicht der entscheidende Test. Wichtig ist es vielmehr, die guten Zeiten zu einer zügigen Konsolidierung zu nutzen und die Vorgaben dann auch unter schwierigen Umständen konsequent einzuhalten.

Erste Erfahrungen noch nicht voll zufriedenstellend und einige Fragen offen

Einige aktuelle Erfahrungen mahnen dabei zur Vorsicht und zeigen an, dass im politischen Tagesgeschäft durchaus Tendenzen zu einer wenig stringenten Regelauslegung bestehen. Insbesondere die bisherige Festlegung eines überhöhten Startwerts für die Übergangsphase von 2011 bis 2015 für den Bundeshaushalt belegt eine wenig ambitio-

nierte Herangehensweise. Um die Regelungsabsicht wirksam zu sichern, wäre es außerdem wichtig, dass die von der Schuldenbremse ausgeklammerten finanziellen Transaktionen sachgerecht abgegrenzt werden. Hier wurden zuletzt deutliche Verbesserungen erzielt, aber beispielsweise wäre die Klassifizierung des Defizitausgleichs für die BA noch zu überprüfen. Auch ist darauf zu achten, dass ein transparentes Konjunkturbereinigungsverfahren genutzt und ein allmähliches Anwachsen als konjunkturell klassifizierter Verschuldung vermieden wird. Eine Dokumentation der kumulierten Konjunkturlasten könnte hier helfen, Fehlentwicklungen aufzudecken und gegebenenfalls Korrekturmaßnahmen einzuleiten. Verhindert werden sollte auch, dass eine Verschuldung außerhalb der Kernhaushalte und der Schuldenbremse erfolgt. Über die Extrahaushalte hinaus ist dabei nicht zuletzt auf dem Staatssektor zuzurechnende ÖPPs zu achten.

Einige Länder haben bereits eine Schuldenbremse in ihre Verfassung oder zumindest in die Haushaltsordnung aufgenommen. Auch angesichts fehlender Ausführungsbestimmungen bleibt aber abzuwarten, wie die im Grundgesetz vorgesehene Schuldenbegrenzung letztlich umgesetzt wird. Zudem scheinen einige Länder die Konsolidierung eher aufzuschieben. Dies bedroht das Erreichen des für 2020 festgelegten Haushaltsausgleichs, wenn wie häufig in der Vergangenheit der dann notwendige umfassendere Konsolidierungsbedarf zum Ende der Anpassungsperiode als nicht darstellbar angesehen wird, weil er etwa in ungünstige gesamtwirtschaftliche Zeiten fällt. Der bisherige Umgang

Gefahr, dass Länder die Anpassungslast aufschieben

mit Haushaltsproblemen von Ländern mit besonders hohen Budgetdefiziten ist sicherlich nicht ermutigend. Der zur Prävention von Haushaltsnotlagen neu gegründete Stabilitätsrat ist deshalb grundsätzlich zu begrüßen und kann einen wesentlichen Beitrag im Hinblick auf solide Staatsfinanzen leisten. Allerdings besteht die Gefahr, dass die verwendeten Kennzahlen und Referenzwerte drohende Haushaltsnotlagen nicht frühzeitig anzeigen. Zudem sind nur begrenzte Möglichkeiten zur Sanktionierung von Ländern mit Schwächen beim Defizitabbau vorhanden. Auch könnten umfassendere, unmittelbar vergleichbare Informationen vorgelegt werden, um Transparenz hinsichtlich Haushaltsslage und -planungen der einzelnen Gebietskörperschaften herzustellen. Hierdurch könnten Überwachung und Absicherung der im Rahmen der Schuldenbremse vereinbarten Haushaltsdisziplin spürbar erhöht werden.

Nicht zuletzt angesichts der Bedeutung der deutschen Schuldenbremse als Orientierungspunkt im Rahmen der Europäischen Währungsunion ist eine konsequent intentionsgemäße Umsetzung von entscheidender Bedeutung. Als notwendig erachtete finanzpolitische Spielräume für unerwartete Entwicklungen können durch Sicherheitsabstände zur verfassungsmäßigen Verschuldungsobergrenze geschaffen werden. Auch für die Übergangszeit empfiehlt sich dieses Vorsichtsprinzip. Die aus einer konsequenten Konsolidierungspolitik resultierende rückläufige Belastung durch Zinsausgaben eröffnet perspektivisch wachsende finanzpolitische Gestaltungsmöglichkeiten. Dabei macht allein die aktuelle Staatsschuldenkrise mehr als deutlich, von welcher elementaren Bedeutung solide Staatsfinanzen und auch glaubwürdige Fiskalregeln nicht zuletzt für eine robuste gesamtwirtschaftliche Entwicklung sind.

*Elementare
Bedeutung
solider Staats-
finanzen ver-
langt nach
konsequenter
Umsetzung
gemäß
Regelungs-
absicht*