

## Deutsche Schuldenbremse: zur Überwachung durch den Stabilitätsrat

*Die Schuldenbremse begrenzt die strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundes seit dem Jahr 2016 auf 0,35% des Bruttoinlandsprodukts. Für die Länder gilt ab 2020 im Regelfall ein Neuverschuldungsverbot. Die Länder haben diese Vorgabe des Grundgesetzes bisher sehr unterschiedlich konkretisiert. Wichtig ist, dass die Schulden künftig im Ergebnis begrenzt bleiben. Zudem soll die Schuldenbremse sicherstellen, dass die europäischen Haushaltsregeln für den Gesamtstaat eingehalten werden.*

*Für die Bindungswirkung von Haushaltsregeln ist eine umfassende und gut nachvollziehbare Haushaltsüberwachung von großer Bedeutung. In Deutschland soll diese Überwachung der Stabilitätsrat gewährleisten, also vor allem die Finanzministerinnen und -minister des Bundes und der Länder. Der Rat prüft dazu ab 2020, inwieweit der Bund und die einzelnen Länder ihre Schuldenbremsen einhalten. Dabei sollen die Haushalte nach einheitlichen Maßstäben beurteilt und die Ergebnisse veröffentlicht werden. Gleichzeitig soll der Rat darüber wachen, dass keine Konflikte mit den europäischen Haushaltsregeln entstehen. Diese knüpfen nicht an haushaltsmäßigen Daten an, sondern am Finanzierungssaldo gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Insgesamt geht es um ein neues Frühwarnsystem für Verfehlungen der Haushaltsregeln. Da der Stabilitätsrat keine unabhängige Überwachungsinstitution ist, wäre ein zielgerichtetes und transparentes Überwachungsverfahren wichtig.*

*Im Dezember 2018 beschloss der Stabilitätsrat sein Prüfschema zur Überwachung der Schuldenbremsen. Drohende Konflikte mit den europäischen Haushaltsregeln deckt es allerdings nicht sicher auf, insbesondere weil sich Defizite nicht in der erforderlichen Abgrenzung ableiten lassen. Zudem müssen die vereinbarten Kennzahlen nicht umfassend harmonisiert bestimmt werden, was Ländervergleiche erschwert. Zusammen mit den verästelten Verfahrensschritten beeinträchtigt dies auch die Nachvollziehbarkeit. Das Ergebnis der Prüfung soll überdies nur veröffentlicht werden, wenn die jeweilige Gebietskörperschaft zustimmt.*

*Alles in allem erscheint das Prüfverfahren unzureichend, um die jeweilige Finanzlage und die Aussichten beurteilen und vergleichen zu können. Ob ein Konflikt mit der gesamtstaatlichen Defizitgrenze droht, ist nicht gut zu erkennen. Für ein umfassendes und aussagekräftiges Bild wäre es unter anderem empfehlenswert, harmonisierte Kennzahlen eng an die Regeln der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen anzulehnen. Dies betrifft neben den zu berücksichtigenden ausgliederten Einheiten auch die Abgrenzung defizitrelevanter Vorgänge. In jedem Fall sollten die Ergebnisse und ihre Herleitung der Öffentlichkeit vollständig zur Verfügung stehen.*

## Bisherige Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat

*Schuldenbremse benötigt Überwachung mitzeitigem Alarmsignal*

Die Schuldenbremse wurde im Jahr 2009 beschlossen und greift ab 2020 auch für die Länder. Das Grundgesetz gibt in Artikel 109 Absatz 3 für die Schuldenbremsen allgemeine Regeln vor. Der zentrale Punkt ist ein Verbot der Nettokreditaufnahme mit nur wenigen Ausnahmen. Für den Bund sind in Artikel 115 weitere Eckpunkte festgelegt, die auch Tilgungspflichten umfassen, wenn die Vorgaben verfehlt wurden. Die Länder sind aufgefordert, ihre Schuldenbremsen jeweils landesrechtlich zu konkretisieren. Verfassungsgerichtlich kann überprüft werden, ob die Vorgaben eingehalten wurden. Es ist aber darüber hinaus wichtig, Fehlentwicklungen frühzeitig aufzudecken und gegenzusteuern. Dazu müssen Haushaltslagen und -entwicklungen möglichst umfassend und – nicht zuletzt für die Öffentlichkeit – transparent geprüft werden.

*Haushaltsüberwachung durch Stabilitätsrat als Ministergremium*

Mit der Schuldenbremse wurde der Stabilitätsrat geschaffen, der die deutschen Staatsfinanzen überwachen soll. Statt eines unabhängigen Gremiums überwachen sich die im Rat vertretenen Finanzministerinnen und -minister von Bund und Ländern selbst. Bislang prüft der Rat, ob den einzelnen Ländern oder dem Bund eine Haushaltsnotlage droht. Außerdem beurteilt er, ob die Konsolidierungshilfelande Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein die bis 2020 vereinbarten Defizitabbauaufpfade einhalten. Er überprüft auch, ob die gesamtstaatliche Defizitgrenze gemäß den EU-Regeln eingehalten wird, und schlägt bedarfsweise Korrekturmaßnahmen vor. Um dem europäischen Fiskalvertrag Rechnung zu tragen, wird der Stabilitätsrat hierbei von einem unabhängigen Beirat aus Fachleuten unterstützt.<sup>1)</sup> Dieser Beirat veröffentlicht seine Einschätzungen zu den Projektionen des Stabilitätsrates.

*Erhebliche Schwächen in der bisherigen Überwachung*

Entscheidend für eine wirksame Haushaltsüberwachung sind harmonisierte und aussagekräftige aktuelle Angaben zu Haushaltslage und

-perspektiven. Diesbezügliche Transparenz erleichtert es auch der Öffentlichkeit, auf solide Staatsfinanzen hinzuwirken.<sup>2)</sup> Dies ist besonders wichtig, wenn die Haushaltsverantwortlichen sich selbst überwachen. Daran gemessen weist die bisherige Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat erhebliche Schwächen auf. Beispielfürhaft dafür ist das vereinbarte Kennzahlensystem für eine drohende Haushaltsnotlage.<sup>3)</sup> Hohe Alarmschwellen und das große Gewicht des trägen Schuldenstandes verhindern dabei frühzeitige Alarmsignale, die ein sanfteres Gegensteuern erleichtern. Darüber hinaus bleiben staatliche Einheiten ausgeblendet, die aus dem Kernhaushalt ausgegliedert wurden. Auch werden statt aktueller Prognosewerte zum Teil relativ alte Haushaltsplanzahlen herangezogen.

## Künftige Überwachung der Schuldenbremsen

### Prüfung nach den jeweiligen Vorgaben

Im Dezember 2018 beschloss der Stabilitätsrat, die Schuldenbremsen ab dem Jahr 2020 in einem neuen, zweistufigen Verfahren zu überwachen.<sup>4)</sup> Demnach prüft der Rat im ersten Schritt nach Maßgabe der Schuldenbremse des Bundes beziehungsweise des jeweiligen Landes. Die Einzelheiten dieses Prüfschritts sind nicht offengelegt.

Die meisten Länderschuldenbremsen zielen darauf ab, das um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Haushaltsergebnis zumindest auszugleichen. Dabei unterscheiden sich die Regelungen aber in etlichen Punkten. Dies gilt nicht nur für die vielfältigen Verfahren zur Konjunkturbereinigung.<sup>5)</sup> Auch werden ergebnisneutrale Umschichtungen im Finanzvermögen (finan-

*Prüfungsdetails nicht veröffentlicht*

*Wichtige Unterschiede bei Konjunkturbereinigung, Anwendung von VGR-Regeln und Zielgröße*

1 Im Beirat ist u. a. ein von der Bundesbank entsandter Experte vertreten. Vgl. ausführlicher zum unabhängigen Beirat: [www.stabilitaetsrat.de](http://www.stabilitaetsrat.de).

2 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2018a), S. 32–37.

3 Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank (2011).

4 Vgl.: Stabilitätsrat (2018).

5 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2017).

zielle Transaktionen) unterschiedlich abgegrenzt. Darüber hinaus unterscheiden sich die Zielgrößen. Sie orientieren sich überwiegend nicht eng am Finanzierungssaldo der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), der für die gesamtstaatliche Defizitgrenze maßgeblich ist. Zudem werden vielfach Entnahmen aus (oder Aufstockungen von) Reserven als Einnahme (bzw. Ausgabe) behandelt. Somit ändert sich das ausgewiesene Ergebnis trotz unveränderter finanzieller Gesamtlage der Gebietskörperschaft.<sup>6)</sup>

*Prüfung gemäß jeweiliger Regel mutmaßlich wenig ergiebig*

Insgesamt ist zu befürchten, dass diese Prüfung der jeweiligen Schuldenbremsen nicht sehr ergiebig sein wird.<sup>7)</sup> Die Angaben der jeweiligen Einheit zu ihren Planungen sind voraussichtlich teilweise nur schwer nachzuvollziehen und zu interpretieren. Dies gilt insbesondere bei Ländern, die ihre Planzahlen vergleichsweise selten aktualisieren. Für eine effektive Überwachung wären dagegen aktualisierte, nachvollziehbare Prognosen wichtig. Hilfreich könnte auch sein, im Stabilitätsrat Abweichungen der Ergebnisse von den zuvor vorgelegten Prognosen zu analysieren.

## Prüfung auf harmonisierter Basis mit Blick auf die europäischen Vorgaben

*Auftrag: harmonisierte Prüfung der Länder ausgehend von europäischen Vorgaben*

Die Prüfung im Hinblick auf die Länderschuldenbremsen ist wichtig. Sie ermöglicht aber keine sinnvollen Ländervergleiche. Dazu bedarf es einheitlich ermittelter Haushaltskennzahlen, die auch formal ausgegliederte staatliche Einheiten einbeziehen. Die gesetzliche Vorgabe legt nahe, dass der zweite Prüfungsschritt diese Anforderung erfüllen sollte (siehe nebenstehende Übersicht). Zudem sollen die europäischen Vorgaben offenbar zentraler Maßstab sein. Hier sind die VGR der entscheidende Referenzrahmen, was dann auch für die harmonisierte

## Rechtlicher Hintergrund der Überwachung nach dem Stabilitätsratsgesetz

### § 5a Stabilitätsratsgesetz: Überprüfung der Einhaltung der grundgesetzlichen Verschuldungsregel

(1) Der Stabilitätsrat überprüft regelmäßig im Herbst eines Jahres die Einhaltung der Verschuldungsregel des Artikels 109 Absatz 3 des Grundgesetzes durch den Bund und jedes einzelne Land für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr.

(2) Die Überwachung nach Absatz 1 orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Grundlage ist ein einheitliches Konkunkturbereinigungsverfahren. Die Beschlüsse und Berichte werden veröffentlicht.

### Begründung im Gesetzentwurf (Bundestagsdrucksache 18/11135): Zu Nummer 2 (Änderung des § 5)

Durch den neu eingefügten § 5a wird die Ausweitung der Aufgaben des Stabilitätsrates unter Nummer 1 konkretisiert. Der Stabilitätsrat überprüft demnach regelmäßig im Herbst eines Jahres die Einhaltung der Verschuldungsregel des Artikels 109 Absatz 3 GG durch den Bund und jedes einzelne Land für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr. Die Überwachung orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten auf Grund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Die Erweiterung der Aufgaben des Stabilitätsrates erfolgt hierdurch auch mit Blick auf die Verpflichtung Deutschlands zur Einhaltung der Vorgaben des präventiven Arms des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag).

<sup>6</sup> Vgl. ausführlicher zu Rücklagen: Deutsche Bundesbank (2016) und (2018b), S 72 f.

<sup>7</sup> Zu wichtigen Elementen einer geeigneten Haushaltsüberwachung vgl. auch: Deutsche Bundesbank (2018a), S. 34 ff.

Überwachung durch den Stabilitätsrat gelten sollte. Von Bedeutung ist dies insbesondere bei zwei Aspekten: zum Ersten bei der Sektorabgrenzung, das heißt der Auswahl der einzubeziehenden ausgegliederten Einheiten (alle Extrahaushalte); zum Zweiten bei der konkreten Verbuchung von Haushaltsvorgängen, insbesondere welche Transaktionen ergebnisneutral erfasst werden.

*Prüfgrößen vereinbart*

Der Stabilitätsrat vereinbarte für seine harmonisierte Prüfung verschiedene Ankerpunkte, die weiter unten näher beleuchtet werden. Festgelegt wurden:

- die grundlegende Zielgröße,
- die Berichtspflichten hinsichtlich ausgegliederter Einheiten des Staatssektors (Extrahaushalte),
- die als finanzielle Transaktionen auszuklammernden Vorgänge und
- die Ermittlung der Konjunkteinflüsse.

Zusätzlich beschloss der Rat einen Schwellenwert, ab dem bei Ländern eine Abweichung vom strukturell ausgeglichenen Haushalt als auffällig gilt.

*Transparenz erfordert Veröffentlichung*

Die Herleitungen und Ergebnisse für ein Land sollen nur veröffentlicht werden, wenn dieses einwilligt. Allerdings ist es nicht ersichtlich, warum die Angaben der Öffentlichkeit vorenthalten werden sollten: Die transparente öffentliche Darstellung ist ein wichtiger Bestandteil der Haushaltsüberwachung. Dies gilt hier umso mehr, als die Mitglieder des Stabilitätsrates die Staatshaushalte maßgeblich selbst verantworten und insofern keine unabhängige Überwachungsinstanz bilden können. Mit Transparenz würde auch eine breitere öffentliche Diskussion der Haushaltsentwicklungen erleichtert – sowohl für einzelne Einheiten als auch im Ländervergleich.

Absehbare Unterschiede in der Datenqualität dürften ebenfalls die Transparenz und zudem die Vergleichbarkeit belasten. So dürfen zur Beurteilung der Haushalte im laufenden und folgenden Jahr auch Planungen eingereicht werden. Planungen können aber zum Beispiel umfangreiche globale Minderausgaben oder Mehreinnahmen enthalten, um keine Regelverletzungen auszuweisen. Soweit die Haushaltsentlastungen nicht erzielt werden, werden die Vorgaben dann ohne vorheriges Alarmsignal verfehlt. Darüber hinaus beruhen Planangaben der Länder üblicherweise auf unterschiedlich aktuellen Daten. Bedeutsam ist dies insbesondere, wenn verschiedene Steuerschätzungen zugrunde gelegt wurden oder erst später verabschiedete Steuerrechtsänderungen unterschiedlich eingerechnet sind. Für einen aussagekräftigen Vergleich wären einbezogene, aber noch nicht verabschiedete Maßnahmen mit Beträgen transparent auszuweisen. Für zwischenzeitlich verabschiedete, aber noch nicht eingerechnete Maßnahmen wären ebenfalls Beträge anzugeben. Generell wäre sachlich ein Vergleich aktueller Prognosen der Haushaltsentwicklung mit der Obergrenze geboten. Um die Belastbarkeit der Schätzungen zu sichern, wären regelmäßige Ex-post-Kontrollen im Stabilitätsrat erwägenswert.

### **Zielgröße Nettokreditaufnahme**

Als harmonisierte Zielgröße für die Überwachung legte der Stabilitätsrat die Nettokreditaufnahme fest. An dieser Größe setzt auch die Schuldenbremse des Bundes und der meisten Länder an. Sie eignet sich aber nur eingeschränkt, um die durch die europäischen Regeln begrenzten strukturellen VGR-Defizite zu überwachen. Ein Rückgriff auf die (aktuell hohen) Rücklagen würde nämlich die haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme reduzieren, nicht jedoch den VGR-Saldo, da eine Rücklagenentnahme nur eine Umschichtung im Staatssektor ist.<sup>8)</sup> Immerhin sind Rücklagenbewegungen bei

*Aktuelle Schätzungen mit Ex-post-Kontrolle aussagekräftiger als verzerrungsanfällige und teils veraltete Plangrößen*

*Nettokreditaufnahme als Zielgröße erlaubt Defizite bei verfügbaren Rücklagen*

<sup>8</sup> Eine Möglichkeit, Rücklagenbewegungen zielkonform in die europäischen Regeln zu integrieren, findet sich in: Deutsche Bundesbank (2019), S. 84 f.

der vereinheitlichten Prüfung anzugeben. Wenn die Daten veröffentlicht werden, lassen sich die (geplanten und erzielten) VGR-Salden insoweit ableiten.

### Berücksichtigung von Extrahaushalten

*Durch Extrahaushalte ohne Kreditermächtigung werden strukturelle Defizite nicht ersichtlich*

Das Ableiten der maßgeblichen Defizite erfordert zudem, dass die staatlichen Einheiten vollständig in die Überwachung einbezogen sind. Neben den Kernhaushalten berücksichtigt der Stabilitätsrat die unselbständigen Extrahaushalte<sup>9)</sup> aber nur, soweit sie seit dem Jahr 2011 eigene Kreditermächtigungen erhielten. Da diesen Einheiten aber künftig eine Nettoneuverschuldung zumeist untersagt ist, sollten sie zumindest auf längere Sicht kaum eine Rolle spielen. Bedeutsam könnten dagegen die ausgeblendeten Extrahaushalte ohne Kreditermächtigung werden, in die in den letzten Jahren Überschüsse zurückgelegt wurden. Die dort gebildeten Reserven können genutzt werden, um die für die Schuldenbremse relevante Nettokreditaufnahme zu reduzieren. Wie bei den Rücklagenentnahmen verbessern Rückgriffe auf solche Reserven aber nicht den für die europäischen Regeln maßgeblichen VGR-Saldo. Anders als bei den Rücklagenentnahmen lassen sich solche Vorgänge nicht aus den vereinbarten Angaben entnehmen: Weder die Finanzströme zwischen Kernhaushalt und diesen Extrahaushalten noch die geplanten Finanzierungssalden dieser Sondervermögen müssen angegeben werden.

### Bereinigung um finanzielle Transaktionen

*Fortschritte im Hinblick auf VGR-konforme Erfassung von Garantieabrufen, ...*

Für die harmonisierte Prüfung wird die Nettokreditaufnahme um die finanziellen Transaktionen „Darlehensaufnahmen und -rückzahlungen“ sowie „Beteiligungserwerbe und -veräußerungen“ korrigiert. Dies entspricht den Vorgaben der meisten Landesschuldenbremsen. Ausgaben aufgrund von Garantieabrufen sollen nun anders als bisher (bei der Überwachung der Konsolidierungshilfelande) ergebniswirksam angerechnet werden. Insofern wurde ein nennenswerter Fortschritt erzielt.

Allerdings weicht die Definition der finanziellen Transaktionen in anderen Fällen weiter erheblich von der europäischen (VGR-)Abgrenzung ab. So sollen Kapitalzuführungen immer als finanzielle Transaktionen erfasst werden und damit ausgeklammert bleiben. Dies ist in den VGR aber nicht der Fall, wenn mit der Kapitalzuführung kein werthaltiges Vermögen erworben wird: Werden etwa Verluste bei Verkehrsbetrieben ausgeglichen, wird ein defiziterhöhender Vermögenstransfer verbucht. Anders als im EU-Rahmen bleiben überdies nicht zahlungswirksame Transaktionen im Finanzvermögen generell ausgeklammert. So werden bei der harmonisierten Prüfung Schuldenerlasse und -übernahmen ignoriert, obwohl sie die Vermögensposition verschlechtern und den VGR-Saldo belasten. Die harmonisierte Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat sollte dem VGR-Ansatz folgen, auch um ein realistisches Bild der Haushaltslage zu vermitteln. Zumindest sollten Abweichungen vom VGR-Ausweis aufgeführt werden, was der Stabilitätsrat aber nicht einfordert.<sup>10)</sup>

*... aber fortbestehende Abweichungen etwa bei Kapitalzuführungen und ...*

Auch bei den haushaltmäßigen Zinsausgaben wären zur Annäherung an die europäischen Regeln finanzielle Transaktionen herauszurechnen. Dies gilt sowohl im Hinblick auf Derivategeschäfte als auch auf Disagien und Agien beim Begeben von Schuldtiteln. Bei der vereinheitlichten Prüfung wird aber weder dementsprechend korrigiert, noch werden die dafür maßgeblichen Informationen ausgewiesen.

*... Zinsausgaben*

### Konjunkturbereinigung<sup>11)</sup>

Die harmonisierte Prüfung sollte gemäß § 5a des Stabilitätsratsgesetzes ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren vorsehen. Nach dem Ratsbeschluss wendet der Bund sein reguläres Verfahren an, das auf dem EU-Ansatz

<sup>9</sup> Unselbständig sind Landesbetriebe und Sondervermögen. Anstalten, Körperschaften (wie Zweckverbände) und Stiftungen bleiben damit ausgeschlossen.

<sup>10</sup> Vgl. zu einer solchen Forderung im Hinblick auf die Überwachung der gesamtstaatlichen Defizitgrenze: Unabhängiger Beirat (2018), S. 2.

<sup>11</sup> Vgl. dazu grundlegend: Deutsche Bundesbank (2017).

*Trotz geforderter einheitlicher Konjunkturbereinigung weitreichende Wahlmöglichkeiten für die Länder*

basiert. Damit bleibt die Gesamtprüfung für den Bund unauffällig, solange er seine eigene Regel einhält. Offenbar wünschten einige Länder, dass ihre Bewertungen eng an die eigenen Regeln angelehnt werden. So wurden den Ländern im harmonisierten Verfahren Wahlmöglichkeiten bezüglich des Konjunkturbereinigungsverfahrens eingeräumt. Ein Land kann etwa für das Bereinigungsverfahren optieren, das der Begutachtung der Konsolidierungshilfsländer zugrunde liegt. Damit kann der angerechnete Konjunkturreinfluss weit von dem des Bundesverfahrens abweichen. Der Grund dafür ist, dass beim Konsolidierungshilfungsverfahren Prognosefehler (bei Doppelhaushalten sogar über mehrere Jahre) vollständig als konjunkturbedingt angesehen werden. Einige Länder lassen in ihren Schuldenbremsen eine Nettokreditaufnahme erst bei einer äußerst schwachen Wirtschaftsentwicklung zu und fordern nur im Anschluss daran Tilgungen in einer Boomphase. Für diese Länder gibt es eine Option, nicht auffällig zu werden, wenn trotz rechnerischer konjunktureller Begünstigung des Haushalts keine Tilgungen geplant sind. Dazu darf ein spezifisches Kontrollkonto seit Inkrafttreten der Schuldenbremse keinen Schuldenanstieg anzeigen. Damit erlaubt bei dieser Option auch das vereinheitlichte Verfahren das Verplanen konjunkturbedingter Steuererhöhungen, statt ein Alarmsignal zu geben. Im Ergebnis schränken all diese Optionen sowohl die Vergleichbarkeit als auch die Eignung zur Überwachung hinsichtlich der EU-Regeln erheblich ein. Zumindest nachrichtlich sollten die Ergebnisse mit einer Konjunkturbereinigung nach dem EU-Verfahren angegeben werden.

### Toleranzbereich

Trotz der skizzierten Spielräume der Länder, Haushaltslücken zu verbergen, will der Stabilitätsrat nicht bei jeder identifizierten strukturellen Neuverschuldung ein Alarmsignal senden. Vereinbart wurde vielmehr ein Toleranzbereich („Ausgleichskomponente“) von 0,15 % des Bruttoinlandsprodukts für die Ländergesamtheit. Der Betrag wird nach der Einwohnerzahl

*Ausgleichskomponente als Lockerung für alle Länder nicht überzeugend*

auf die Länder aufgeteilt. Für Nordrhein-Westfalen ergibt sich daraus beispielsweise eine tolerierte strukturelle Nettoneuverschuldung von gut 1 Mrd €, für Hessen von nahezu ½ Mrd €. Gerechtfertigt wird dies vor allem mit Besonderheiten kommunaler Finanzausgleichssysteme. So werden Abrechnungsverzögerungen nicht bei der Konjunkturbereinigung erfasst. Allerdings wäre es möglich, die Effekte über Darlehen sachgerecht zu neutralisieren. Die mit der Ausgleichskomponente vereinbarte Lockerung des eigentlichen Haushaltszieles überzeugt somit nicht.

Nachvollziehbar ist die vom Rat vorgesehene Ausgleichskomponente bei überdurchschnittlicher Bevölkerungszunahme. Bevölkerungsbedingte steuerliche Zusatzeinnahmen werden etwa bei einer Konjunkturbereinigung mit dem Konsolidierungshilfungsverfahren zunächst als konjunkturbedingt erfasst. Dann dürfen sie nicht verausgabt werden. Sie sollten aber umgehend verfügbar sein, um die zusätzlichen Bedarfe durch den Bevölkerungszuwachs zu decken. Für Stadtstaaten wurde dafür ein an die Bevölkerungsdynamik gekoppelter Aufschlag auf die Ausgleichskomponente vereinbart. Warum dies nur für Stadtstaaten gilt und keine entsprechenden Abschläge bei unterdurchschnittlicher Bevölkerungsentwicklung anfallen, ist nicht schlüssig.

Die Schuldenbremse erstreckt sich nicht auf die Gemeinden. Bei den Stadtstaaten wird die Gemeindeebene allerdings automatisch einbezogen. Darum sollen sie gemäß dem Ratsbeschluss einen Aufschlag auf die Neuverschuldungsgrenze erhalten, wenn die Gemeindefschulden in den Flächenländern gestiegen sind. Diese Regel ist jedoch nicht symmetrisch. Ein Rückgang der Gemeindefschulden der Flächenländer führt nämlich nicht zu höheren Anforderungen an die Stadtstaaten. Im Übrigen sollten höhere Gemeindefdefizite in den Flächenländern eher dort eingerechnet werden, als zusätzliche Spielräume für Stadtstaaten zu eröffnen. Letztlich entsteht der Eindruck, dass die Aufschläge darauf zielen, die Haushaltsregeln für

*Aufschläge bei Bevölkerungswachstum wären mit Abschlägen bei Rückgängen zu verbinden*

*Ausgleichende Aufschläge für Stadtstaaten bei gestiegenen Gemeindefschulden nicht naheliegend*

die schon sehr hoch verschuldeten Stadtstaaten zu lockern.

liegen können. An diesen Stellen wären gezielte Nachbesserungen ratsam.

## ■ Schlussfolgerungen

*Kontrolle der jeweiligen Schuldenbremsen voraussichtlich wenig wirkungsvoll*

Im Dezember 2018 beschloss der Stabilitätsrat, wie er ab 2020 den gesetzlichen Auftrag zur Kontrolle der Schuldenbremsen wahrnehmen wird. Die absehbar sehr unterschiedlichen Landesregelungen zur Schuldenbremse erschweren diese Aufgabe. Die im ersten Prüfungsschritt geplante Überwachung der länderspezifischen Kreditgrenzen dürfte letztlich nicht aufschlussreich genug sein. Insbesondere Vergleiche der einzelnen Länder sind auf dieser Grundlage nicht möglich.

*Vereinheitlichte Kontrolle verfehlt Anforderungen an unabhängige Überwachung und hinsichtlich Vergleichbarkeit*

Für einen zweiten Prüfungsschritt wurde zwar ein stärker vereinheitlichtes Prüfraster vereinbart. Dieses ist aber wenig transparent, und das Resultat muss auch nicht für jedes Land veröffentlicht werden. Es sichert damit im Ergebnis ebenfalls keine umfassenden Vergleiche. Dies erscheint als erhebliches Manko, insbesondere da keine unabhängige Instanz mit der Überwachung der Schuldenbremsen beauftragt ist. Für die Öffentlichkeit dürfte die Überwachung schwer nachvollziehbar sein.

*Größere Schwächen: Abweichen von VGR-Regeln und uneinheitliche Konjunkturbereinigung*

Das vereinheitlichte Prüfraster hat zahlreiche Schwächen. Insbesondere lässt sich nicht hinreichend abschätzen, ob die europäischen Regeln verfehlt werden. So können keine darauf abgestimmten strukturellen Defizite abgeleitet werden. Die Regelungen folgen nämlich nicht durchgehend den Klassifizierungsvorschriften für Transaktionen aus den VGR, die für die europäischen Haushaltsregeln maßgeblich sind. Anders als in den VGR bleiben auch wichtige Extrahaushalte der Länder ausgeblendet. Die Vergleichbarkeit unter den Ländern wird zusätzlich durch verschiedene Wahlmöglichkeiten für die Konjunkturbereinigung stark eingeschränkt. Zudem sind keine aktualisierten Haushaltsschätzungen für die Planjahre vorgeschrieben, sodass sehr unterschiedliche Datenstände zugrunde

Ein überhöhtes gesamtstaatliches strukturelles Defizit kann auch von der Gemeindeebene ausgehen. Zwar wurde diese mit Verweis auf Daten- und Planungsprobleme aus der Schuldenbremse ausgeklammert.<sup>12)</sup> Der Bund wird allerdings weiterhin eine Schätzung für das Gemeindeaggregat vorlegen, um ein gesamtstaatliches Defizit ermitteln zu können. Hier wäre es wünschenswert gewesen, wenn die Länder die Finanzergebnisse ihrer Gemeinden prognostizieren würden. Dies könnte die aggregierte Bundesprognose verbessern, da die Länder einen Informationsvorsprung haben. So regeln sie wichtige kommunale Aufgaben sowie umfangreiche Zuweisungen an ihre Gemeinden. Darüber hinaus bestimmen sie das kommunale Haushaltsrecht und können dessen Einhaltung absichern. Lasten von finanziell überschuldeten Gemeinden dürften zudem zumindest teilweise von ihrem Land zu schultern sein. Insgesamt wäre es daher sachgerecht, die jeweiligen Gemeindeentwicklungen in die Länderüberwachung einzubeziehen.

*Einbeziehen der Gemeinden wichtig für gesamtstaatliche Defizitkontrolle*

Zudem rechnen die europäischen Haushaltsregeln größere einmalige Effekte heraus, die grundlegende Entwicklungen verdecken können. Im letzten Jahr gab es eine ganze Reihe solcher Sondereffekte auf Länderebene: Niedersachsen und Bayern vereinnahmten hohe Geldbußen von Automobilproduzenten, Hamburg und Schleswig-Holstein mussten dagegen Einmallesten im Zusammenhang mit der HSH Nordbank tragen. Um die Haushalte ohne solche Verzerrungen vergleichen zu können, wäre es nötig, größere Einmaleffekte mit den jeweiligen Beträgen aufzulisten.

*Ausweis von Einmaleffekten ratsam*

Insgesamt gewährleistet das vereinbarte Prüfschema keine transparente und aussagekräftige Haushaltsüberwachung. Im weiteren Verlauf ist vorgesehen, es zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Hier wären Fortschritte in den

*Im weiteren Verlauf Transparenz der Überwachung stärken und die Öffentlichkeit einbeziehen*

12 Vgl. dazu: Deutscher Bundestag (Hrsg., 2009), S. 10 f.

beschriebenen Feldern wichtig – auch um den Herausforderungen durch eine nicht unabhängige Überwachungsinstanz zu begegnen. In jedem Fall sollten die Länder die ermittelten Kennzahlen der Öffentlichkeit vorlegen. Diese sollte die Möglichkeit haben, die länderweisen

Entwicklungen anhand der Kennzahlen treffend einzuordnen. Solide Staatsfinanzen werden nicht zuletzt durch die Öffentlichkeit gestützt, die dafür nachvollziehbar aufbereitete, umfassende Informationen über die Finanzentwicklung benötigt.

## ■ Literaturverzeichnis

Deutsche Bundesbank (2019), Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt: zu einzelnen Reformoptionen, Monatsbericht, April 2019, S. 79–93.

Deutsche Bundesbank (2018a), Länderfinanzen: Entwicklungen im Vergleich, Schuldenbremsen und Haushaltsüberwachung, Monatsbericht, Oktober 2018, S. 13–47.

Deutsche Bundesbank (2018b), Exkurs: Zur Nutzung von Rücklagen und Extrahaushalten bei Bund und Ländern, Monatsbericht, August 2018, S. 70–74.

Deutsche Bundesbank (2017), Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse, Monatsbericht, März 2017, S. 35–58.

Deutsche Bundesbank (2016), Wichtige Haushaltskennzahlen des Bundes im Zusammenhang mit der Schuldenbremse, Monatsbericht, Februar 2016, S. 68–69.

Deutsche Bundesbank (2011), Zur Rolle des Stabilitätsrates, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 20–23.

Deutscher Bundestag (Hrsg., 2009), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), Drucksache 16/12410.

Stabilitätsrat (2018), Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Absatz 2 Grundgesetz, Stand 6. Dezember 2018, abrufbar unter: [www.stabilitaetsrat.de](http://www.stabilitaetsrat.de).

Unabhängiger Beirat (2018), Zehnte Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit, abrufbar unter: [www.stabilitaetsrat.de](http://www.stabilitaetsrat.de).