

Sprechzettel zur Präsentation des Gutachtens zur Umsetzung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen

Landtag Nordrhein-Westfalen, 14. April 2015

Es gilt das gesprochene Wort.

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

INFORMATION
16/259

A50

Andreas Meyer-Lauber, Vorsitzender des DGB NRW:

Liebe Abgeordnete des Landtags,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir haben Sie heute eingeladen, um Ihnen ein Gutachten zur Umsetzung der Schuldenbremse für das Land NRW vorzustellen. Der DGB hat das Institut für Makroökonomie bei der Hans-Böckler-Stiftung gebeten, die wirtschaftlichen Folgen der Schuldenbremse für NRW zu untersuchen und einen Vorschlag dafür zu machen, welche Regelungen sinnvoll und verantwortbar sind.

Das Gutachten wurde von Frau Dr. Katja Rietzler erarbeitet; heute habe ich den Leiter des IMK, Herrn Prof. Dr. Gustav Horn, an meiner Seite, der Ihnen das Gutachten und seine Schlussfolgerungen vorstellen wird.

NRW lebt seit 65 Jahren mit dem Artikel 83 der Landesverfassung, der die so genannte „golden rule“ enthält: Die Neuverschuldung des Landes darf in der Regel die Höhe der Investitionen nicht überschreiten.

Die Gewerkschaften haben von Anfang an davor gewarnt, eine restriktivere Schuldenbremse für die öffentlichen Haushalte der gesamten Republik einzuführen, wenn der Bund nicht gleichzeitig dafür sorgt, dass hinreichende Steuern erhoben werden, mit denen die öffentlich notwendigen Ausgaben beglichen werden können. Insbesondere bleiben die Gewerkschaften darum besorgt, dass unser Steuersystem sozial ungerecht ist und vor allem hohe Einkommen und große Vermögen unzureichend zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben herangezogen werden.

Ungeachtet dieser Bedenken hat die Große Koalition 2009 die Schuldenbremse in das Grundgesetz aufgenommen und den Ländern die jeweilige Ausgestaltung für ihren Bereich auferlegt. Jetzt hat die Verfassungskommission des Landtags die Aufgabe übernommen, dem Landtag einen Vorschlag für eine Landesregelung vorzulegen.

Inzwischen sind zwei Gutachten erschienen, die die Lage juristisch bewerten und Vorschläge unterbreiten. Wir legen heute ein weiteres Gutachten vor, das sich vor allem mit den ökonomischen Wirkungen möglicher Regelungen befasst.

Das wirtschaftliche Wohlergehen des Landes ist für alle Bürgerinnen und Bürger von großer Bedeutung, und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben ein massives Interesse daran, dass der Staat vor allem in wirtschaftlichen Krisen handlungsfähig bleibt und nicht gezwungen ist, durch prozyklische Sparpolitik die Krise noch weiter zu vertiefen.



Gerade die Bewältigung der letzten weltweiten Wirtschaftskrise 2008/09 hat gezeigt, dass alle öffentlichen Haushalte wirksam gegensteuern können. Allein das Land NRW hat dafür in den Haushaltsjahren 2010 und 2011 eine Neuverschuldung von gut 11 Mrd. € gebraucht.

Eine besondere Bedeutung kommt in NRW den kommunalen Haushalten zu. Die Strategie der Landespolitik war lange Zeit davon geprägt, den Städten und Gemeinden die neuen Schulden zuzuschieben. Trotz aller Anstrengungen der jetzigen Landesregierung ist die finanzielle Lage der Kommunen jedoch nur als katastrophal zu bezeichnen. Insbesondere ist ihre Investitionskraft so tief gesunken, dass sie alle seit mehr als zehn Jahren von der Substanz leben. Die Regelungen zur Schuldenbremse in NRW müssen also auch die Finanzlage der Gemeinden berücksichtigen und ihnen neue Handlungsspielräume eröffnen.

Zu den Inhalten und Empfehlungen des Gutachtens möchte ich jedoch jetzt das Wort weitergeben an Herrn Prof. Horn.

Prof. Dr. Gustav Horn: Vorstellung des Gutachtens

(Gutachten liegt bei)

Andreas Meyer-Lauber, Vorsitzender des DGB NRW: Politische Schlussfolgerungen

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich möchte die Empfehlungen des Gutachtens noch einmal in fünf Punkten zusammenfassen:

1. Die Ausgestaltung der Schuldenbremse für NRW ist aus unserer Sicht notwendig, da andernfalls keinerlei Handlungsspielräume erhalten bleiben. In die Landesverfassung sollte jedoch nur der wesentliche Kern der Grundgesetzaussage in Art. 109 aufgenommen werden. Alle weiteren Regelungen sind sinnvoll in einem einfachen Landesgesetz sowie in der Landeshaushaltsordnung auszuführen.
2. Der DGB empfiehlt, das so genannte Steuertrendverfahren anzuwenden, ein transparentes Kontrollkonto mit einem Handlungsspielraum von 15 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen einzurichten und eine angemessene Frist für das im Grundgesetz geforderte Symmetriegebot festzulegen.
3. Bei den Ausnahmen in Folge von Notlagen ist zu überlegen, ob so genannte Strukturanpassungskredite ermöglicht werden sollen.
4. Die Haushaltslage der Kommunen in NRW muss bei der Ausgestaltung der Schuldenbremse berücksichtigt werden. Dazu kann ein kommunaler Entschuldungsfonds in den Ausnahmetatbeständen eingerichtet werden.
5. Alle Regelungen sollten im Vorhinein mit einer Modellrechnung geprüft werden und nach angemessener Frist evaluiert werden, da bislang keine Erfahrungen mit einer Schuldenbremse in wirtschaftlichen Krisen vorliegen. Deshalb sind die Ausführungsregelungen auch nicht in den Text der Landesverfassung zu übernehmen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Deutscher Gewerkschaftsbund NRW

14. April 2015

Sperrfrist: 14.04.2015, 15:00 Uhr

DGB NRW zur Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen: Sinnvolle Spielräume erhalten

Ab 2020 müssen auch die Länder die Schuldenbremse einhalten. Nordrhein-Westfalen gehört zu den wenigen Bundesländern, die dazu noch keine landesrechtlichen Regelungen getroffen haben. Die Schaffung dieser Regelungen steht nun auf der Agenda.

Im Auftrag des DGB NRW hat das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung bei der Hans-Böckler-Stiftung (IMK) eine Expertise erarbeitet, die heute vom Wissenschaftlichen Direktor des Instituts, Prof. Dr. Gustav A. Horn, den Mitgliedern der Verfassungskommission des Landtags NRW vorgestellt wurde. Das Gutachten enthält Vorschläge für eine antizyklische Steuerung der Staatsausgaben, um für Notlagen gerüstet zu sein. Die Schuldenbremse dürfe nicht zu negativen Folgen für Investitionen, kommunale Haushalte und Sondervermögen führen. Abweichungen müssten über ein Kontrollkonto transparent gemacht werden. Die Wissenschaftler des IMK empfehlen das so genannte Steuertrendverfahren zur Konjunkturbereinigung.

Vor der Expertenanhörung am kommenden Montag (20. April 2015) appelliert der DGB-Bezirksvorsitzende Andreas Meyer-Lauber an die Mitglieder der Kommission:

„NRW braucht eine Regelung, die auch dem Land Spielräume zum politischen Handeln in einer Wirtschaftskrise erhält. Der Bund hat sich selbst erhebliche Gestaltungsspielräume offen gelassen. Im Unterschied zu den Bundesländern hat der Bund jedoch sowohl Einfluss auf seine Ausgaben als auch auf die Höhe seiner Einnahmen.

Ein besonderes Augenmerk muss in NRW den Kommunen gelten. Sie sind ein Hauptträger der öffentlichen Investitionen, können die Bedingungen der Schuldenbremse nicht mitgestalten, wären aber von Fehlsteuerungen unmittelbar betroffen.

Die Schuldenbremse darf sich nicht zu Lasten der Investitionen, einer angemessenen Unterstützung für finanzschwache Kommunen oder der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst auswirken.

Die Schuldenbremse ist eine neue Regelung, mit der bisher keine Erfahrungen bestehen. Die Erhaltung des politischen Handlungsspielraums sollte allen Parteien wichtig sein, da eine Verfassung nicht nach jedem Wahltag geändert werden kann. Deshalb schlägt der DGB ein Ausführungsgesetz mit transparenten und flexiblen Regelungen vor. Dieses Gesetz sollte nach einer Probephase überprüft werden.“

Forderungen nach einer möglichst „strengen“ Umsetzung der Schuldenbremse, kombiniert mit automatischen Sanktionen, erteilt der DGB eine klare Absage. „Ein prozyklischer Sparkurs in der Krise kann gerade in einem großen Bundesland wie NRW zu negativen Rückwirkungen auf die Konjunktur führen, was letztlich die Konsolidierung sogar erschwert“, so Meyer-Lauber.

Das Gutachten online: www.nrw.dgb.de/schuldenbremse



Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung

Zur Umsetzung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen: Spielräume erhalten

Katja Rietzler

14.4.2015

Kurz-Expertise im Auftrag des DGB Nordrhein-Westfalen

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf,
Kontakt: katja-rietzler@boeckler.de

Ich danke Achim Truger, Sebastian Gechert und Andrew Watt für wertvolle Anregungen und Hinweise.

Inhalt

Tabellenverzeichnis	4
1. Einleitung	5
2. Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung der Schuldenbremse	7
2.1. Konjunkturbereinigung	7
2.1.1. Das aggregierte Quotierungsverfahren	8
2.1.2. Steuertrend- und Steuerniveauverfahren	10
2.1.3. Konjunkturbereinigung und Kommunal финанzen	13
2.2. Finanzielle Transaktionen	14
2.3. Extrahaushalte	15
2.4. Naturkatastrophen und Notsituationen	15
2.5. Zielverfehlungen	16
3. Schuldenbremse und Fiskalpakt	18
4. Schlussfolgerungen für NRW	21
Literatur	24
Anhang	27

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Konjunkturbereinigungsverfahren der Länder	8
Tabelle 2: Übersicht über die Umsetzung der Schuldenbremse auf Landesebene	27

1. Einleitung

Ab 2020 müssen auch die Länder die Schuldenbremse einhalten. Artikel 109 (3) GG bestimmt, dass die Länderhaushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auskommen müssen. Dabei bleibt die konkrete Ausgestaltung der Schuldenbremse den Ländern selbst überlassen. Insbesondere können sie für bestimmte Fälle Ausnahmen beschließen. Zum einen können Konjunkturschwankungen berücksichtigt werden, sofern dies symmetrisch in Auf- und Abschwungphasen erfolgt. Das bedeutet, dass eine Kreditfinanzierung im Konjunkturabschwung zulässig ist, wenn die resultierende Verschuldung im Aufschwung durch entsprechende Überschüsse wieder ausgeglichen wird. Zum anderen können die Länder ebenso wie der Bund bei Naturkatastrophen oder in Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage erheblich beeinträchtigen, zusätzliche Kredite aufnehmen. Mit dem Beschluss über die Kreditaufnahme muss dann jedoch ein Tilgungsplan aufgestellt werden.

Unbestritten muss eine unkontrollierte und ausufernde Staatsverschuldung vermieden werden. Ob die Schuldenbremse in der beschlossenen Form dafür das richtige Instrument ist, scheint jedoch fraglich. Die Schuldenbremse wurde in einer Situation erheblich unterfinanzierter öffentlicher Haushalte eingeführt. Durch die Steuerrechtsänderungen seit Ende der 1990er Jahre sind den Gebietskörperschaften Einnahmen in dreistelliger Milliardenhöhe entgangen. Ohne diese Steuerausfälle wäre der Haushalt des Landes NRW bereits ausgeglichen und man müsste sich über die nahenden Einschränkungen der Nettokreditaufnahme aufgrund der Schuldenbremse kaum noch Gedanken machen. Nun aber ist das Land mit einem erheblichen Konsolidierungsdruck konfrontiert. Gleichzeitig muss es umfangreiche Aufgaben wahrnehmen. Der erhebliche Investitionsstau der vergangenen zehn Jahre muss überwunden (Bach et al. 2013, Rietzler 2014) und in die Bildung muss mehr investiert werden. Doch selbst für (Netto-)Investitionen dürfen die Länder nach der Schuldenbremse keine Kredite aufnehmen. Darüber hinaus muss gerade in Nordrhein-Westfalen auch die Finanzausstattung der Kommunen erheblich verbessert werden. Die Konsolidierungsanforderungen und die Wahrnehmung wichtiger öffentlicher Aufgaben stehen somit im Konflikt.

Die einzelnen Länder können abgesehen von Steuersatzänderungen bei der Grunderwerbsteuer¹ ihre Einnahmen kaum beeinflussen. Insofern ist es, wie Joachim Wieland (2012, S. 13) zu Recht moniert, „nicht nachvollziehbar, warum für den Bund eine großzügigere Schuldenbremse gelten soll als für die Länder.“ Aufgrund der unzureichenden Einflussmöglichkeiten auf der Einnahmenseite sind die Länder durch die Schuldenbremse gezwungen, Ausgaben zu kürzen. Dies kann sich zu Lasten der Investitionen und damit der künftigen Generationen auswirken, so dass die Zielsetzung der Schuldenbremse zumindest teilweise konterkariert würde. Eine unzureichende Investitionstätigkeit würde auch die Wachstumsperspektiven beeinträchtigen und damit die beabsichtigte Konsolidierung der Staatsfinanzen erschweren. Aus diesem Grund hat der Sachverständigenrat (2007) auch vorgeschlagen, Nettoinvestitionen von der Schuldenbremse auszunehmen. Diese sogenannte „Golden Rule“ wurde jedoch nicht umgesetzt.²

¹ Hiervon haben mit Ausnahme Sachsens und Bayerns alle Länder in den vergangenen Jahren Gebrauch gemacht, in Nordrhein-Westfalen zuletzt mit einer Erhöhung des Steuersatzes von 5% auf 6,5% zum 1.1.2015.

² Ein aktueller Vorschlag zur Verankerung einer „Goldenen Regel“ im europäischen fiskalpolitischen Regelwerk wird von Truger (2015) unterbreitet.

Trotz der Absicht, den Konjunkturzyklus symmetrisch zu berücksichtigen, kann es insbesondere im Abschwung zu Ausgabenkürzungen kommen, die den Abschwung verstärken. Dies liegt daran, dass sich die Konjunktur in der Realität nicht exakt beobachten lässt. Vielmehr versucht man, die beobachtete Zeitreihe (BIP, Steuereinnahmen) in nicht beobachtbare Komponenten wie insbesondere Konjunktur und Trend zu zerlegen. Eine solche Zerlegung ist jedoch nicht eindeutig möglich. Im Abschwung wird bei gängigen Methoden wie beispielsweise dem Verfahren der EU-Kommission auch die trendmäßige Entwicklung nach unten revidiert. Dies führt aber dazu, dass die konjunkturell bedingte Abweichung – und damit die Verschuldungsmöglichkeit für die öffentlichen Haushalte – entsprechend geringer ausfällt. In der Folge kann die öffentliche Hand dem Abschwung nur unzureichend entgegenwirken und ihn sogar prozyklisch verstärken.³

Da die Schuldenbremse trotz ihrer gravierenden Schwächen geltendes Recht ist und auf europäischer Ebene noch durch den Fiskalpakt flankiert wird, müssen sich Überlegungen für das Land Nordrhein-Westfalen darauf konzentrieren, wie das Land die Schuldenbremse einhalten und sich gleichzeitig haushaltspolitische Spielräume bewahren kann. Diese sind notwendig, wenn die Schuldenbremse sich nicht zu Lasten der Investitionstätigkeit, einer angemessenen Unterstützung für finanzschwache Kommunen oder ganz allgemein einer Verschlechterung der Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sowie der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst auswirken soll. Da die Kommunen ein Hauptträger des öffentlichen Investitionsvolumens sind, würde letzteres die Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen zusätzlich beeinträchtigen.

Nordrhein-Westfalen hat zur Umsetzung der Schuldenbremse noch keine Regelung getroffen. Nun wird der Landtag NRW über eine mögliche Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung oder eine einfach-gesetzliche Umsetzung beschließen. Da viele andere Länder die Schuldenbremse bereits ins Landesrecht übernommen haben, gibt es für Nordrhein-Westfalen verschiedene Modelle, an denen sich das Land orientieren kann. Aus der Vielfalt der Regelungen wird auch deutlich, wie groß die Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung der Schuldenbremse sind. Jetzt kommt es darauf an, dass Nordrhein-Westfalen sich einen möglichst großen finanzpolitischen Handlungsspielraum erhält.

Die folgenden Abschnitte diskutieren die bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten. Betrachtet werden mögliche Verfahren der Konjunkturbereinigung sowie Spielräume im Zusammenhang mit finanziellen Transaktionen, Extrahaushalten, Notsituationen und der Behandlung von Abweichungen im Haushaltsvollzug. Dabei wird auch geprüft, inwieweit Regelungen anderer Bundesländer als Vorbild dienen können. In einem gesonderten Abschnitt wird das Verhältnis zwischen Schuldenbremse und Fiskalpakt beleuchtet. Aufgrund von Unterschieden in den Regelungen und Abgrenzungen gibt es hier eine Reihe offener Fragen. Die Expertise schließt mit Empfehlungen für die Umsetzung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen.

³ Für eine ausführliche Kritik der Schuldenbremse siehe insbesondere Truger und Will (2012a).

2. Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung der Schuldenbremse

2.1. Konjunkturbereinigung

Das Grundgesetz sieht im Artikel 109 Abs. 3 explizit die Möglichkeit einer symmetrischen Berücksichtigung „einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ bei der Umsetzung der Schuldenbremse auf Bundes- wie Landesebene vor. Das bedeutet, dass der entsprechende Haushalt nicht in jedem einzelnen Haushaltsjahr, sondern über den Konjunkturzyklus ausgeglichen sein muss. Das ist sinnvoll, denn so soll vermieden werden, dass die Finanzpolitik prozyklisch wirkt und die Konjunkturschwankungen durch ihre Reaktion noch verstärkt. Was theoretisch einfach und einleuchtend klingt, ist bei der praktischen Umsetzung jedoch mit gewissen Schwierigkeiten verbunden. Die hier angeführte „Normallage“ lässt sich nämlich nicht beobachten.

Ein gängiger Ansatz ist die Definition der Normallage als Produktionspotenzial, also der gesamtwirtschaftlichen Produktion, die nachhaltig und ohne Inflationsdruck möglich ist. Es wird so geschätzt, dass die tatsächliche gesamtwirtschaftliche Produktion gemessen am Bruttoinlandsprodukt symmetrisch um das Produktionspotenzial schwankt. Die Abweichungen vom Potenzial werden als Produktionslücke bezeichnet und spiegeln die jeweilige Konjunkturlage wieder. Liegt das Bruttoinlandsprodukt über dem Produktionspotenzial, so ist die Produktionslücke positiv, liegt das Bruttoinlandsprodukt unter dem Produktionspotenzial, so ist die Produktionslücke negativ. Zur Potenzialschätzung gibt es zwei grundsätzliche Herangehensweisen, nämlich die Anwendung von rein statischen Filterverfahren auf das Bruttoinlandsprodukt und die Schätzung des Produktionspotenzials auf der Grundlage einer Produktionsfunktion. Die sogenannte Konjunkturkomponente entspricht dem konjunkturbedingten Anteil des Budgetsaldos. Diesem Ansatz wird bei der Schuldenbremse für den Bund und auch im Falle einiger Länder gefolgt (siehe nächster Abschnitt). Bei der Anwendung der Methode des Bundes auf der Länderebene spricht man vom *aggregierten Quotierungsverfahren* (Sachverständigenrat 2010, Gebhardt/Möhring 2013), weil die Konjunkturkomponente der Länder insgesamt nach deren Anteilen am Steueraufkommen auf die Länder verteilt wird.

Auf der Länderebene wirken sich konjunkturelle Schwankungen primär bei den Steuereinnahmen aus. Es bietet sich daher an, anstelle des Produktionspotenzials den längerfristigen Trend der Steuereinnahmen als Normallage zu definieren und im Abschwung eine Verschuldung im Umfang der Abweichung der Steuereinnahmen von diesem Trend zuzulassen. Im Aufschwung müssen dann symmetrisch die Steuermehreinnahmen zur Konsolidierung verwendet werden. Man spricht bei diesen Ansätzen von Steuertrendverfahren. Da die Trendermittlung hier meist durch einen linearen Trend erfolgt, ist das Verfahren vergleichsweise einfach und transparent.

Das Grundgesetz schreibt keine Konjunkturbereinigung vor. Die Länder könnten theoretisch auf eine Konjunkturbereinigung verzichten. Dies würde allerdings bedeuten, dass der Haushalt in jedem einzelnen Haushaltsjahr – also selbst in einer Rezession – ausgeglichen sein müsste. Damit wäre die Wahrscheinlichkeit hoch, dass in einer Rezession schmerzhaft und konjunkturwidrige Einschnitte auf der Ausgabenseite erfolgen. Will man das vermeiden, so müsste man in guten Zeiten erhebliche Überschüsse erwirtschaften und Rücklagen bilden, mit denen die Einnahmeausfälle im Abschwung ausgeglichen werden können. Ohne Konjunkturbereinigung ist es jedoch schwierig, die Höhe der notwendigen Überschüsse zu bestimmen. Es ist daher wahrscheinlich, dass keine ausreichende

Vorsorge getroffen wird und es zu prozyklisch wirkenden Ausgabenkürzungen kommt. Dies verschärft dann die Rezession. Insbesondere in einem großen Bundesland wie NRW wäre mit erheblichen negativen Rückwirkungen zu rechnen. Der Verzicht auf eine adäquate Regelung zur Konjunkturbereinigung scheint bei allen Schwächen der jeweiligen Verfahren keine Lösung zu sein.

In den 16 Bundesländern wurde die Schuldenbremse bislang in recht unterschiedlichem Umfang in das Landesrecht übernommen. Die Mehrheit der Länder hat bereits das jeweilige Landesrecht angepasst. Teilweise ist dort das konkrete Verfahren der Konjunkturbereinigung jedoch noch nicht festgelegt. In mehreren Ländern – darunter auch Nordrhein-Westfalen – wurde die Schuldenbremse überhaupt noch nicht im Landesrecht umgesetzt. Für die fünf finanzschwachen Länder, die zur Einhaltung der Schuldenbremse Konsolidierungshilfen erhalten, erfolgt die Konjunkturbereinigung gemäß den Verwaltungsvereinbarungen nach dem Konsolidierungshilfegesetz bis 2019 mit dem aggregierten Quotierungsverfahren. Einen Überblick über die Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesländer gibt Tabelle 1⁴.

Tabelle 1: Konjunkturbereinigungsverfahren der Länder

Bundesland	Konjunkturbereinigung
Baden-Württemberg	Steuertrendverfahren
Bayern	Bisher keine Festlegung auf ein Konjunkturbereinigungsverfahren
Berlin	Schuldenbremse im Landesrecht noch nicht umgesetzt / aggregiertes Quotierungsverfahren im Zusammenhang mit den Konsolidierungshilfen
Brandenburg	Schuldenbremse im Landesrecht noch nicht umgesetzt
Bremen	Bishers keine Festlegungen eines Konjunkturbereinigungsverfahrens im Landesrecht / Aggregiertes Quotierungsverfahren im Zusammenhang mit den Konsolidierungshilfen.
Hamburg	Steuertrendverfahren
Hessen	Aggregiertes Quotierungsverfahren
Mecklenburg-Vorpommern	Bisher keine Festlegung auf ein Konjunkturbereinigungsverfahren
Niedersachsen	Bisher keine Festlegung auf ein Konjunkturbereinigungsverfahren
Nordrhein-Westfalen	Schuldenbremse im Landesrecht noch nicht umgesetzt
Rheinland-Pfalz	Steuertrendverfahren
Saarland	Schuldenbremse im Landesrecht noch nicht umgesetzt / aggregiertes Quotierungsverfahren im Zusammenhang mit den Konsolidierungshilfen
Sachsen	Keine Konjunkturbereinigung im eigentlichen Sinne. „Normallage“ orientiert sich am Steuerniveau
Sachsen-Anhalt	Keine Festlegung auf Konjunkturbereinigungsverfahren, aggregiertes Quotierungsverfahren im Zusammenhang mit den Konsolidierungshilfen
Schleswig-Holstein	Steuertrendverfahren gemäß Landesrecht / aggregiertes Quotierungsverfahren im Zusammenhang mit den Konsolidierungshilfen
Thüringen	Keine Konjunkturbereinigung im eigentlichen Sinne. „Normallage“ orientiert sich am Steuerniveau

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

2.1.1. Das aggregierte Quotierungsverfahren

Mit Hessen hat erst ein Land das aggregierte Quotierungsverfahren dauerhaft ins Landesrecht aufgenommen. Dabei wird im Prinzip das Verfahren des Bundes auf Länderebene angewendet. Dieses Verfahren ist weitgehend mit dem Verfahren der Europäischen Kommission (D’Auria et al.

⁴ Eine umfassendere Übersicht über die Umsetzung der Schuldenbremse auf Landesebene enthält der Anhang.

2010, BMF 2013) identisch. Die Bundesregierung weicht bei ihren Berechnungen an einigen Stellen vom Verfahren der EU-Kommission ab. Dabei ist die ganz konkrete Vorgehensweise der Bundesregierung derzeit nirgendwo veröffentlicht, so dass Außenstehende die Ergebnisse kaum nachvollziehen können (Truger und Will 2012a, Rietzler 2013). Die Bundesländer, die das Verfahren anwenden, führen dabei keine umfassenden eigenen Berechnungen durch, sondern übernehmen wesentliche Ergebnisse der Bundesregierung. Basierend auf deren Schätzungen für das Produktionspotenzial und die Produktionslücke, die im Rahmen der Mittelfristprojektion jeweils im Frühjahr und Herbst erstellt werden, wird eine Konjunkturkomponente für das jeweilige Bundesland ermittelt. Dabei wird die geschätzte gesamtdeutsche Produktionslücke mit einer sogenannten Budgetsensitivität⁵ für die Ländergesamtheit multipliziert. Die Budgetsensitivität spiegelt dabei die Wirkung der Über- oder Unterauslastung auf den Budgetsaldo wider und beruht auf statistischen Schätzungen über einen längeren Zeitraum. So ergibt sich eine Konjunkturkomponente für die Länder insgesamt. Beispielsweise wird die spezifische Konjunkturkomponente für das Land Hessen ermittelt, indem man diese Länderkonjunkturkomponente mit dem Anteil Hessens an den Steuereinnahmen der Länder (nach Steuerverteilung und Länderfinanzausgleich) multipliziert. Im Umfang dieser Konjunkturkomponente ist bei einer negativen Produktionslücke eine Verschuldung des Landes zulässig. Umgekehrt muss bei einer positiven Produktionslücke ein entsprechender konjunktureller Überschuss erzielt werden.

In der Übergangsphase bis 2020 wird das aggregierte Quotierungsverfahren auch für die fünf finanzschwachen Länder⁶ angewendet, die Konsolidierungshilfen erhalten. Die Konjunkturbereinigung nach dem aggregierten Quotierungsverfahren ist dabei ein Schritt zur Ermittlung des strukturellen Defizits⁷, das bis zum Jahr 2020 vollständig abgebaut werden muss.

Problematisch ist allerdings, dass es im Abschwung schnell zu einer Revision des Produktionspotenzials nach unten kommen kann. Dann verringert sich auch die geschätzte Produktionslücke und entsprechend der konjunkturell bedingte Teil des Haushaltsdefizits. Entsprechend steigt der „strukturelle Anteil“ des Defizits, was in verstärkte Ausgabenkürzungen zur Konsolidierung münden kann. Wird dadurch die Konjunktur weiter geschwächt, so fallen auch die Potenzialschätzungen wieder niedriger aus. In einer Phase der Hochkonjunktur ist es umgekehrt. Die günstige Konjunkturentwicklung kann zu Aufwärtsrevisionen des Potenzials führen, was die (positive) Produktionslücke und damit auch den konjunkturellen Überschuss vermindert. Es besteht damit die Gefahr einer prozyklischen Fiskalpolitik (vgl. im Detail Truger und Will 2012). Das Problem ist mittlerweile auch auf EU-Ebene erkannt worden und hat dazu geführt, dass die Konjunkturbereinigung bei der Prüfung von Konsolidierungsschritten durch die EU-Kommission nicht mehr sklavisch angewandt wird, sondern durch andere Methoden ergänzt wird (vgl. EU-Kommission 2015).

⁵ Die Europäische Kommission hat bei ihrer Methode die Budgetsensitivität durch eine Budget-Semielastizität ersetzt, um die den strukturellen Budgetsaldo korrekt als den Budgetsaldo auszuweisen, der vorherrschen würde, wenn das BIP mit dem Produktionspotenzial übereinstimmte (vgl. Mourre et al. 2013). Die Budget-Semielastizität wird mittlerweile auch für die Konjunkturbereinigung auf der Bundesebene verwendet.

⁶ Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein. Die Bundesländer, die das Verfahren anwenden, führen dabei keine eigenen Berechnungen durch, sondern übernehmen wesentliche Ergebnisse vom Bund.

⁷ Des Weiteren erfolgt unter anderem eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen (vgl. dazu auch Abschnitt 2.2.).

Implizit wird beim aggregierten Quotierungsverfahren außerdem unterstellt, dass die konjunkturelle Lage im jeweiligen Bundesland nicht von der konjunkturellen Lage in Deutschland insgesamt abweicht. Davon ist jedoch nicht unbedingt auszugehen. Gerade für ein großes Bundesland wie Nordrhein-Westfalen, das von der Wirtschaftskraft her mit den Niederlanden vergleichbar ist, wäre eine eigene Ermittlung der Produktionslücke möglicherweise sinnvoll. Allerdings wäre dies auch mit einem entsprechend größeren Aufwand verbunden, weil die komplexen Schätzungen eigens durchgeführt werden müssten. Zudem stehen manche Daten für die Landesebene erst mit Verzögerung zur Verfügung.

Natürlich muss für die Konjunkturbereinigung nicht zwingend das Verfahren der Europäischen Kommission angewendet werden. Es wäre beispielsweise auch die Anwendung des modifizierten HP-Filters denkbar, der bei der Schweizer Schuldenbremse zur Anwendung kommt (Bruchez 2003, Truger und Will 2012b). Im Vergleich zum herkömmlichen HP-Filter (einem Verfahren zur Glättung von Zeitreihen) ist hier der Einfluss der Entwicklung am aktuellen Rand (sogenannter Endpunkt-Bias) weniger ausgeprägt. Damit wird der Trend im Abschwung weniger stark nach unten revidiert als beim herkömmlichen HP-Filter und das Problem, dass ein Teil des konjunkturellen Defizits im Abschwung schnell als „strukturell“ eingestuft wird, ist weniger ausgeprägt als beim traditionellen HP-Filter. Im Gegensatz zum komplexen Verfahren der Europäischen Kommission ist der modifizierte HP-Filter vergleichsweise einfach zu handhaben. Das oben angesprochene Problem, dass es keine eindeutige Abgrenzung zwischen Trend und Zyklus gibt, besteht aber grundsätzlich bei allen Verfahren.

2.1.2. Steuertrend- und Steuerniveauverfahren

Für die Konjunkturbereinigung des Haushaltssaldos kann anstelle der Produktionslücke auch die Abweichung der Steuereinnahmen vom Trend herangezogen werden. Eine solche Herangehensweise wird als Steuertrendverfahren bezeichnet. Aktuell haben sich vier Bundesländer bei der Berücksichtigung der Konjunktur im Rahmen der Schuldenbremse für ein Steuertrendverfahren entschieden: Baden-Württemberg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. An den Steuereinnahmen orientieren sich auch Sachsen und Thüringen. Allerdings ist hier – anders als bei den drei zuvor genannten Bundesländern – nicht die Entwicklung der Steuereinnahmen in der Referenzperiode, sondern das Niveau der Steuereinnahmen maßgeblich (Steuerniveauverfahren). Die konkrete Ausgestaltung unterscheidet sich zwischen den Bundesländern erheblich.

Baden-Württemberg: Das Land hat die Schuldenbremse durch Anpassung der Landeshaushaltsordnung ins Landesrecht umgesetzt. Die maßgebliche Bestimmung ist § 18 LHO. Demnach ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bei einer Abweichung der Steuereinnahmen von der Normallage (sogenannte „Steuerschwankungskomponente“) ist eine Kreditaufnahme zulässig. Die Steuereinnahmen des Jahres 2011 sind hier als der konjunkturellen Normallage entsprechend definiert worden. Sie werden jeweils mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der Steuern in den letzten 30 Jahren fortgeschrieben. Eine Kreditaufnahme ist in dem Maße zulässig, in dem die Steuereinnahmen das der Normallage entsprechende Steueraufkommen unterschreiten. Dabei ist die Neuverschuldung ab 2013 abzubauen.

Hamburg: Hier ist die Schuldenbremse mit Verfassungsrang ausgestattet. Die Konjunkturbereinigung durch ein Steuertrendverfahren regelt die Landeshaushaltsordnung (§ 27 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung). Dabei wird ein Trend über 21 Jahre zugrunde gelegt, bei dessen Ermittlung eine Bereinigung um die Wirkungen von Steuerrechtsänderungen erfolgt. Bei Abweichungen der tatsächlichen Steuereinnahmen vom Trend von mehr als 50 % muss das Verfahren zur Trendermittlung überprüft werden.

Rheinland-Pfalz: Das Land hat die Schuldenbremse bereits im Jahr 2010 in Artikel 117 der Landesverfassung verankert. Das Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung regelt nähere Details. Das genaue Verfahren der Konjunkturbereinigung wurde im Dezember 2013 in Form einer zustimmungspflichtigen Verordnung vom Landtag Rheinland-Pfalz verabschiedet. Hier wurden die strukturellen Steuereinnahmen ausgehend vom Jahr 2011 für 2011 und die Folgejahre festgelegt. Sie werden jährlich mit der durchschnittlichen⁸ Zuwachsrate der vorangegangenen 8 Jahre fortgeschrieben, die als durchschnittliche Zuwachsrate des letzten Konjunkturzyklus gemäß Ausführungsgesetz interpretiert wird. Dabei erfolgt auch eine Bereinigung um Steuerrechtsänderungen. Langfristig sollen sich negative und positive Abweichungen des tatsächlichen Steueraufkommens von den strukturellen Steuereinnahmen ausgleichen. Um dies zu gewährleisten, werden die Abweichungen jährlich auf einem Symmetriekonto verbucht. Hier werden auch kumulierte Abweichungen erfasst. Unter bestimmten Voraussetzungen kommt es zu Korrekturen bei den Fortschreibungsraten. Damit wird die Symmetrieanforderung, die ja auch im Grundgesetz niedergelegt wurde, sehr ernst genommen.

Schleswig-Holstein: Das Land hat die Schuldenbremse in Artikel 53 der Landesverfassung verankert und ein entsprechendes Ausführungsgesetz verabschiedet. Die Konjunkturbereinigung erfolgt dabei mit einem Steuertrendverfahren. Zur Überprüfung des derzeit angewandten Steuertrendverfahrens wurden im vergangenen Jahr zwei wissenschaftliche Studien in Auftrag gegeben (Boysen-Hogrefe 2014, Haas und Müller 2014). Diese sehen die Symmetrieanforderung aktuell nicht als erfüllt an und empfehlen verschiedene Verbesserungen, insbesondere die Verlängerung des Stützzeitraums in die Zukunft, wobei die Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ verwendet werden sollen. Diese Empfehlungen sollen bis 2018 getestet und ab 2018 in einem geänderten Verfahren umgesetzt werden. Bis dahin wird an der bisherigen Methodik festgehalten, wobei für die Jahre 2015-2017 die mittelfristige Finanzplanung von 2013 und der durchschnittliche Anstieg der Steuereinnahmen im Zeitraum von 1988-2013 von 2,87 % zugrunde gelegt wird (Landesregierung Schleswig-Holstein 2014). Im Zusammenhang mit den Konsolidierungshilfen wird gleichzeitig das aggregierte Quotierungsverfahren angewendet. Dabei liegen die Schuldengrenzen nach Landesrecht unter denen gemäß Konsolidierungshilfegesetz.

Sachsen: Das Land hat die Schuldenbremse mit der Verfassungsänderung vom 11.7.2013 in der Landesverfassung verankert. Die Änderung des Artikels 95 der Verfassung trat zu Beginn des vergangenen Jahres in Kraft. Dort ist nicht nur das grundsätzliche Verbot einer Kreditfinanzierung geregelt, sondern auch einige Details des Verfahrens. Eine Kreditaufnahme ist demnach erst zulässig, wenn die aktuellen Steuereinnahmen um 3% unter dem Durchschnitt der vier vorangegangenen Jahre liegen. Da die Steuereinnahmen (als nominale Größe) in den meisten Jahren zunehmen, dürfte

⁸ Geometrisches Mittel.

der Durchschnitt der vorangegangenen vier Jahre üblicherweise deutlich unter dem aktuellen Wert und auch dem des Vorjahres liegen. Dieser ohnehin niedrige Durchschnittswert muss dann aber noch um 3% unterschritten werden, damit eine Verschuldung überhaupt und in engen Grenzen zulässig ist. Wie streng die Regelung ist, kann man sich durch eine einfache Beispielrechnung veranschaulichen: Nach einer Phase mit konstanten jährlichen Zuwachsraten von 3% müssten die Steuereinnahmen um 7,2 % einbrechen, damit eine beschränkte Kreditaufnahme möglich ist. Auch dann dürfen Kredite nur aufgenommen werden, um die Einnahmen auf 99% des Durchschnitts anzuheben. Die Steuermindereinnahmen dürfen also nicht vollständig ausgeglichen werden. Eine höhere Kreditfinanzierung ist allerdings mit Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags möglich.

Thüringen: Das Land hat die Schuldenbremse im Rahmen seiner Landeshaushaltsordnung (§ 18) ins Landesrecht übernommen. Die Regelung sieht vor, dass vom grundsätzlichen Verbot einer Kreditfinanzierung abgewichen werden kann, wenn die geplanten Steuereinnahmen (einschließlich Zuweisungen) unter den Durchschnitt der dem Jahr der Haushaltsaufstellung vorangegangenen drei Jahre sinken. Die Regelung scheint bezüglich der Voraussetzungen für eine Aufnahme von Krediten etwas weniger streng als diejenige in Sachsen. Wenn man jedoch beachtet, dass sich der Durchschnitt bei den Niveaus auf die drei *dem Jahr der Haushaltsaufstellung* vorangegangenen Jahre bezieht, dann wird schnell deutlich, dass der Wert bei einem positiven Wachstum der Steuereinnahmen im Jahr der Haushaltsaufstellung (also im Jahr unmittelbar vor dem Jahr, um das es eigentlich geht) ähnlich niedrig sein dürfte wie bei der sächsischen Regelung. Auch eine längere Stagnation der Einnahmen in einer konjunkturellen Schwächephase würde nach § 18 ThürLHO keine Kreditaufnahme rechtfertigen. Es müssten also möglicherweise in einer Stagnation prozyklisch Ausgaben gekürzt werden.

Allein diese Beispiele zeigen, dass es sehr viele unterschiedliche Möglichkeiten gibt, die Steuereinnahmen zum Kriterium für konjunkturell bedingte Verschuldungsmöglichkeiten zu machen. Die einzelnen Regelungen sind allerdings nicht gleichermaßen geeignet, eine symmetrische Konjunkturbereinigung sicherzustellen. Da sich die Verfahren in Sachsen und Thüringen nicht an durchschnittlichen Zuwachsraten, sondern an Niveaus orientieren, ist eine konjunkturell bedingte Verschuldung nur in extremen Fällen möglich; denn der jeweilige Durchschnitt liegt in der Regel deutlich unter dem letzten Wert. Die Folge ist, dass es nur bei einem ungewöhnlich starken Einbruch zulässig ist, Kredite aufzunehmen. Zudem kann die Kreditaufnahme nach einem Konjunkturunbruch erst mit einer deutlichen Verzögerung zulässig sein. Dies erhöht die Gefahr einer prozyklischen Finanzpolitik. Dabei kann von einer symmetrischen Berücksichtigung der Konjunkturlage keine Rede sein.

Eine Orientierung an durchschnittlichen Wachstumsraten der Steuereinnahmen über einen längeren Zeitraum erscheint sinnvoller. Die konkrete Festlegung ist allerdings schwierig. Wie bei der Konjunkturbereinigung des BIP gibt es auch bei den Steuereinnahmen keine klare Abgrenzung zwischen Trend und Konjunktur. Die Abgrenzung wird auch durch häufige Steuerrechtsänderungen erschwert. Die Steuertrendverfahren legen in der Regel einen linearen Trend zugrunde. Dieses Vorgehen ist sehr transparent und reagiert weniger auf Änderungen am aktuellen Rand. Der Trend wird bei einem Einbruch der Steuereinnahmen nicht so schnell nach unten revidiert. Wenn die Wachstumsrate der Steuereinnahmen jedoch langfristig sinkt, dann wäre der sehr langjährige

Durchschnitt überhöht. Ist der Stützzeitraum für die Trendberechnung kürzer, so passt sich der Trend schneller an neuere Entwicklungen an. Ist der Stützzeitraum zu kurz, könnte dies eine prozyklische Budgetplanung erzwingen, die eine Rezession verschärft. Insbesondere in einem so großen Bundesland wie Nordrhein-Westfalen wären die konjunkturellen Rückwirkungen spürbar.

Wie sich die beschriebenen Verfahren in der Praxis tatsächlich auswirken, hängt auch von der tatsächlichen Entwicklung der relevanten Größen ab. Ein kurzer heftiger Einbruch wirkt sich anders aus als eine längere Stagnationsphase. Daher ist es kaum möglich allgemeingültige Aussagen für alle Verfahren und alle Eventualitäten zu machen. Bei Verfahren, bei denen eine willkürlich gewählte, als Normallage definierte Größe mit durchschnittlichen Zuwachsraten fortgeschrieben wird, hängt die Wirkung sowohl von der gewählten Ausgangsnormallage als auch von der Ermittlung der Fortschreibungsrate ab. Bestimmte allgemeine Schlussfolgerungen lassen sich jedoch ziehen. Grundsätzlich ist die Definition einer Normallage auf der Basis vergangener *Niveaus* der Steuereinnahmen restriktiver als eine Definition auf der Basis der *Entwicklung*.

Bevor sich NRW für ein konkretes Verfahren entscheidet, sollten dessen Auswirkungen durch eine Echtzeit-Analyse unter Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen und der jeweils erwarteten Entwicklung der zukünftigen Steuereinnahmen (z.B. auf der Grundlage der Projektionen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“) untersucht werden. Für Schleswig-Holstein hat Boysen-Hogrefe (2014) eine entsprechende Analyse durchgeführt. Es zeigt sich, dass verschiedene Steuerrendverfahren die Symmetrie-Anforderungen in sehr unterschiedlichem Maße erfüllen. Eine entsprechende Untersuchung für NRW kann im Rahmen dieser Kurz-Expertise nicht durchgeführt werden, weil die Aufbereitung der entsprechenden Steuerdaten sehr aufwendig ist und dafür auch Daten benötigt werden, die nicht öffentlich zugänglich sind (Regionalisierung der Steuerschätzung).

2.1.3. Konjunkturbereinigung und Kommunalfinanzen

Die Konjunkturbereinigung zur Vermeidung einer prozyklischen Finanzpolitik ist nicht zuletzt aus kommunaler Sicht essentiell. Wäre das Land gezwungen, im Abschwung aufgrund sinkender Steuereinnahmen die Ausgaben zu kürzen, bestünde die Gefahr, dass das Land in der Folge auch die Zuweisungen an die Kommunen über die automatische Anpassung im kommunalen Finanzausgleich hinaus kürzen könnte. Gerade die nordrhein-westfälischen Kommunen, die aufgrund hoher Schulden und vielerorts harter Konsolidierungsanforderungen sehr geringe Haushaltsspielräume haben, wären davon besonders hart getroffen. Dadurch würden die zahlreichen Maßnahmen der Landesregierung zur Stärkung der Kommunalfinanzen konterkariert (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2015, S. 36ff.). Die Konjunkturbereinigung auf der Landesebene ist somit auch aus Sicht der Kommunen ein erster Schritt in die richtige Richtung.

Wichtig wären aber weitere Maßnahmen zur Stabilisierung auch der Gemeindefinanzen im Konjunkturverlauf. Dafür kommen verschiedene Lösungen in Frage. Bei Anwendung des aggregierten Quotierungsverfahrens könnte dem Land beispielsweise – wie dies bei den Stadtstaaten unter den Konsolidierungshilfelandern geschieht – die Konjunkturkomponente der Kommunalen Ebene zugeschlagen werden. In dem Umfang könnte das Land dann zusätzlich Kredite aufnehmen, die zu günstigen Konditionen an die Kommunen weitergereicht werden und bei guter Konjunktur wieder getilgt werden (Truger 2013). Analoge Lösungen ließen sich sicherlich auch bei Anwendung eines

Steuertrendverfahrens finden. Boysen-Hogrefe (2014) empfiehlt, dass sich auch der Kommunale Finanzausgleich an den trendmäßigen Steuereinnahmen orientiert.

Ohne unmittelbaren Zusammenhang mit der Schuldenbremse praktiziert Rheinland-Pfalz zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen über den Konjunkturzyklus noch einen interessanten und in der Wirkung ähnlichen Ansatz, nämlich den Stabilisierungsfonds, der 2007 (nach einem Vorläufermodell: „Beistandspakt“) eingeführt wurde (Deubel 2008, Meffert und Müller 2012). Dort werden die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich über den Konjunkturzyklus verstetigt. Dabei wird die trendmäßige Finanzausgleichsmasse des Vorjahres (sogenannte „Verstetigungssumme“) mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der vergangenen 9 Jahre fortgeschrieben und nach oben und unten um einen Korridor erweitert. Fällt die rechnerische Finanzausgleichsmasse darunter, dann werden Mittel aus dem Stabilisierungsfonds entnommen und den Kommunen zugewiesen, fällt die rechnerische Finanzausgleichsmasse höher aus, dann wird der Teil, der die Obergrenze übersteigt, dem Fonds zugeführt. In Rheinland-Pfalz hat der Korridor einen Umfang von jeweils 3% nach oben und unten⁹. Die Stabilisierungswirkung erstreckt sich dabei allerdings ausschließlich auf die Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich und nicht auf die (gesamten) Steuereinnahmen der Kommunen.

Wie auch bei der Konjunkturbereinigung für die Landesebene gibt es hier eine Vielzahl von praktikablen Möglichkeiten. Das Wichtigste ist dabei, dass bei der Umsetzung der Schuldenbremse in NRW die Finanzlage der Kommunen zu einem der zentralen Ausgestaltungskriterien gemacht wird.

2.2. Finanzielle Transaktionen

Unter finanziellen Transaktionen versteht man Einnahmen und Ausgaben, die nicht vermögenswirksam sind. Beispiele sind Privatisierungserlöse, der Erwerb von Beteiligungen oder die Vergabe von Darlehen. In allen Fällen wird lediglich ein Aktivum durch ein anderes ersetzt oder Forderungen und Verbindlichkeiten steigen/sinken im gleichen Umfang. Für die Nachhaltigkeit des Haushalts ist es wichtig, solche Transaktionen von den übrigen Einnahmen und Ausgaben zu unterscheiden. So bedeutet eine Privatisierung keinen echten Konsolidierungsfortschritt, weil dem einmaligen Privatisierungserlös zukünftige Mindereinnahmen oder Mehrausgaben gegenüberstehen. Im Rahmen der Schuldenbremse auf Bundesebene wird der Budgetsaldo daher um die finanziellen Transaktionen bereinigt. Eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen erfolgt auch bei der Ermittlung des Defizits in der Maastricht-Abgrenzung und beim Fiskalpakt. Auch bei der Umsetzung der Schuldenbremse auf Landesebene wäre es – nicht zuletzt im Hinblick auf die Konsistenz mit den europäischen Regeln – grundsätzlich sinnvoll, die finanziellen Transaktionen herauszurechnen, wengleich dies im Grundgesetz für die Länder nicht explizit vorgesehen ist.

Relevante finanzielle Transaktionen sind in Nordrhein-Westfalen insbesondere Zuführungen zum Versorgungsfonds und zur Versorgungsrücklage sowie die Vergabe von Darlehen. Ihre Berücksichtigung würde zunächst das strukturelle Defizit vermindern. Mit der Auflösung der Rücklagen bzw. der Tilgung der Darlehen würde sich der strukturelle Budgetsaldo dann aber spiegelbildlich wieder verschlechtern. Gemäß der aktuellen Haushaltsplanung in Nordrhein-Westfalen würde die Bereinigung um Zuführungen zum Versorgungsfonds und zur

⁹ Die Untergrenze darf dabei allerdings nicht unter den Wert fallen, der sich ergibt, wenn die Verstetigungssumme des Vorjahres um 1% erhöht wird.

Versorgungsrücklage für sich genommen das strukturelle Defizit senken. Die Bereinigung um Darlehen würde für sich genommen eine Erhöhung des strukturellen Defizits bedeuten, weil die Rückflüsse deutlich höher sind als der Umfang neu gewährter Darlehen. Der Erwerb- und der Verkauf von Beteiligungen spielen im Haushalt des Landes eine untergeordnete Rolle. Eine Ausnahme war die Zuführung von rund einer Milliarde Euro zum Eigenkapital der WestLB-Nachfolgerin Portigon AG.

2.3. Extrahaushalte

Während die Schuldenbremse für den Bund die Einrichtung neuer Sondervermögen mit eigener Kreditemächtigung außerhalb des Bundeshaushalts nach 2011 explizit ausschließt (Artikel 143d Grundgesetz), unterliegt auf der Landesebene nur der Landshaushalt einschließlich rechtlich unselbständiger Sondervermögen der Schuldenbremse. Bei rechtlich selbständigen juristischen Personen des öffentlichen oder privaten Rechts mit Landesbeteiligung kann das Land wählen, ob diese der Schuldenregel unterliegen sollen oder nicht (Waldhoff 2015).

Wenn Sondervermögen eigene Verschuldungsmöglichkeiten haben, die bei der Schuldenbremse nicht berücksichtigt werden, dann kann die Kreditfinanzierung über die Grenze der Schuldenbremse hinausgehen. Grundsätzlich erhöht der Versuch, die Neuverschuldung in Extra-Haushalte auszulagern, die Intransparenz der Landesfinanzen und ist tendenziell als Manipulation zu werten. Diese Möglichkeit, den Verschuldungsspielraum des Landes zu erhöhen, sollte daher allenfalls in wenigen, gut begründeten Fällen genutzt werden – beispielsweise für einen kommunalen Entschuldungsfonds (Truger 2011, Eicker-Wolf und Truger 2013). Zu beachten sind auch die Abgrenzungskriterien, die für den Fiskalpakt gelten (vgl. dazu Abschnitt 3. Schuldenbremse und Fiskalpakt).

2.4. Naturkatastrophen und Notsituationen

Das Grundgesetz sieht ausdrücklich Ausnahmen von der Schuldenbremse vor. Insbesondere bei Naturkatastrophen und in Notsituationen, die sich dem Einfluss des Staates entziehen und die öffentlichen Finanzen erheblich beeinträchtigen, ist vorübergehend eine höhere Neuverschuldung möglich. Bereits bei Verabschiedung der Maßnahmen, muss ein verbindlicher Tilgungsplan aufgestellt werden. Insbesondere bei der Festlegung des Tilgungszeitraums haben die Länder jedoch einen großen Spielraum, der sich auf Länderebene in einer Vielzahl von unterschiedlichen Regelungen widerspiegelt. Für Kredite, die aufgrund von Notsituationen aufgenommen wurden, sieht Hessen beispielsweise einen Zeitraum von 7 Jahren bis zur vollständigen Tilgung vor. In Thüringen beträgt die Frist 5 Jahre, wobei der Beginn für das Haushaltsjahr bestimmt wird, in dem der Haushalt wieder ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden kann. In Baden-Württemberg ist der Spielraum besonders hoch, weil nur gefordert wird, dass die Kredite „binnen eines angemessenen Zeitraums“ getilgt werden sollen. In Rheinland-Pfalz gibt es ebenfalls keine zeitlichen Fristen zur Tilgung von Krediten, die in Notsituationen oder bei Naturkatastrophen aufgenommen wurden. Es wird lediglich eine konjunkturgerechte Tilgung und die Information des Landtags über Tilgungsleistungen und Tilgungsbedarf angeordnet.

Eine denkbare Notsituation entsteht auch, wenn Entscheidungen höherer Ebenen (EU, Bund) für das jeweilige Land zu dauerhaften Mehrausgaben oder Mindereinnahmen führen. Für solche Fälle sieht

das Land Rheinland-Pfalz – bisher als einziges Land – die Möglichkeit von vorübergehenden sogenannten Strukturanpassungskrediten vor. So wird gewährleistet, dass das Land sich im Laufe mehrerer Jahre an die neue Finanzsituation anpassen kann und nicht im laufenden Haushalt eines einzelnen Jahres drastische Ausgabenkürzungen zum Ausgleich durchführen muss. In Rheinland-Pfalz sind Strukturanpassungskredite maximal in vier aufeinanderfolgenden Jahren zulässig und müssen innerhalb von acht Jahren vollständig getilgt sein (§5 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz). Die Regelung ist umstritten und wird vielfach als unvereinbar mit dem Grundgesetz angesehen (Wieland 2015, S. 19). Diese juristischen Fragen können hier nicht geklärt werden. Aus ökonomischer Sicht ist die Vorgehensweise des Landes Rheinland-Pfalz sinnvoll. Durch die zeitliche Begrenzung und die Tilgungsvorgaben wird gewährleistet, dass die Verschuldung des Landes nur vorübergehend steigt. Dies erhöht die Haushaltsflexibilität und ermöglicht einen konjunkturgerechten Umgang mit rechtlichen Änderungen, die die Haushaltslage beeinträchtigen.

2.5. Zielverfehlungen

Für den Haushaltsprozess ist zwischen einer Ex-ante-Betrachtung bei Haushaltsaufstellung und einer Ex-post-Betrachtung nach Abschluss des Haushaltsjahres zu unterscheiden. Bei Haushaltsaufstellung herrscht noch Unsicherheit über die konjunkturelle Entwicklung im Haushaltsjahr. So ist nicht nur, wie oben geschildert, festzulegen, wie ein konjunkturell zulässiges Defizit bei Haushaltsaufstellung zu ermitteln ist, sondern auch wie dieses im Haushaltsvollzug an die tatsächliche Entwicklung anzupassen ist. Man könnte diese Komponente mit derselben Methode, die ex-ante angewendet wird, neu schätzen oder aber, wie dies auf Bundesebene geschieht, die ursprüngliche Schätzung der Konjunkturkomponente nur um die Abweichung beim BIP korrigieren¹⁰. Ferner muss festgelegt werden, was im Falle von Abweichungen von der zulässigen Defizithöhe geschieht. Auf der Bundesebene werden solche Abweichungen auf einem Kontrollkonto verbucht. Ein negativer Saldo muss schrittweise zurückgeführt werden, sobald er 1,5 % des Bruttoinlandsprodukts übersteigt. Entsprechende Regelungen bieten sich auch für die Landesebene an.

Einen erheblichen Spielraum haben die Länder dann bei der Festsetzung von Obergrenzen für Salden auf dem Kontrollkonto. Dies spiegelt sich auch in den sehr unterschiedlichen Regelungen der einzelnen Bundesländer wider. Mit einer Obergrenze für negative Salden auf dem Kontrollkonto von 5 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen drei Jahre hat sich Hessen für eine vergleichsweise geringe Obergrenze entschieden. Ähnlich ist die Regelung in Schleswig-Holstein, wo das Limit bei 5 % der Trendsteuereinnahmen liegt. Mit 15 % der Steuereinnahmen der Normallage ist die Obergrenze in Rheinland-Pfalz ähnlich wie beim Bund, wo sie bei 1,5 % des BIP liegt. Dies entspricht in etwa 15 % der Steuereinnahmen des Bundes. Mit 10 % der Trendsteuereinnahmen des vorangegangenen Jahres nimmt Baden-Württemberg einen mittleren Platz ein. Ein Kontrollkonto ist nicht in allen Bundesländern, die die Schuldenbremse bisher umgesetzt haben, vorgesehen. So ist in der Landeshaushaltsordnung Thüringens beispielsweise nicht geregelt, was bei Abweichungen von der Schuldenregel im Haushaltsvollzug geschehen soll.

Fristen sind für die Rückführung von negativen Salden auf dem Kontrollkonto (sofern dieses vorgesehen ist) in der Regel nicht festgelegt. Teilweise werden jedoch beim Überschreiten gewisser

¹⁰ Denkbar wäre auch eine Steuerabweichungskomponente wie in Hessen angewendet.

Schwellenwerte Gegenmaßnahmen angeordnet. So wird beispielsweise beim Bund die Kreditemächtigung vermindert, wenn ein negativer Saldo auf dem Kontrollkonto 1% des BIP übersteigt. In Baden-Württemberg muss mit der Rückführung des negativen Saldos begonnen werden, sobald er 7 % der Trendsteuereinnahmen übersteigt. Allerdings sind die Gegenmaßnahmen in beiden Fällen nur bei guter Konjunktur zu ergreifen.

Dringend abzuraten ist von kurzfristig wirksamen automatischen Sanktionen wie z.B. automatischen Haushaltssperren. Dadurch wird eine Konjunkturkrise möglicherweise durch prozyklisch wirkende Sparmaßnahmen verschärft. Auch ein Kontrollkonto dient mittelfristig der Einhaltung der Schuldenbremse im Haushaltsvollzug.

Dies sind nur einige ausgewählte Beispiele. Sie zeigen, dass die Länder, die die Schuldenbremse bisher ins Landesrecht übernommen haben, die vorhandenen Spielräume in einem sehr unterschiedlichen Maße nutzen.

3. Schuldenbremse und Fiskalpakt

Maßgeblich für die Verschuldungsmöglichkeiten des Staates ist nicht nur die im Grundgesetz und teilweise im Landesrecht verankerte Schuldenbremse, sondern auch der Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie der mit der Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes vom 15.7.2013 ins deutsche Recht übernommene Fiskalpakt. Dabei handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den beteiligten 25 EU-Staaten, der rechtlich außerhalb der EU-Institutionen liegt, jedoch auf wesentlichen EU-Regelungen wie dem Stabilitäts- und Wachstumspakt aufbaut. Der Fiskalpakt sieht mittelfristig eine strukturelle Verschuldung des Gesamtstaats von höchstens 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts vor¹¹, wobei über die Aufteilung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung keine Vorgaben gemacht werden¹². Da die Schuldenbremse für den Bund die strukturelle Neuverschuldung auf 0,35 % des BIP begrenzt und bei den Ländern keine strukturelle Neuverschuldung zulässig ist, könnte man schlussfolgern, dass für die Kommunen und für die Sozialversicherungen ein Verschuldungsspielraum von 0,15 % des BIP verbleibt.

Es ist jedoch zu beachten, dass sich die deutsche Schuldenbremse und der Fiskalpakt auf unterschiedliche Datengrundlagen stützen. Während die Schuldenbremse auf die Haushaltsdaten in Abgrenzung der Finanzstatistik zurückgreift, sind für den Fiskalpakt wie auch für den Stabilitäts- und Wachstumspakt die Daten in der Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) maßgeblich. Zwischen den beiden Abgrenzungen bestehen teilweise erhebliche Unterschiede. Die sogenannten finanziellen Transaktionen, wie der Erwerb einer Beteiligung oder eine Darlehensvergabe oder -tilgung, die im Finanzierungssaldo nach VGR nicht enthalten sind, bilden eine wesentliche Abweichung. Insofern ist die Bereinigung um finanzielle Transaktion bei der Schuldenbremse des Bundes ein Schritt zu mehr Vergleichbarkeit mit den VGR. Darüber hinaus ergeben sich unter anderem auch aus unterschiedlichen Buchungszeitpunkten Differenzen. Dabei sind die Abweichungen recht unsystematisch.¹³

Mit der Einführung des sogenannten Schalenkonzepts in der Finanzstatistik ab dem Jahr 2011, gibt es grundsätzlich auch in der Finanzstatistik die Möglichkeit, den Gesamtstaat mit allen Extrahaushalten zu betrachten. Die Sektorabgrenzung stimmt mit der in den VGR verwendeten überein. Demnach werden dem Sektor Staat alle Institutionen zugerechnet, die von ihm kontrolliert werden, sich nicht überwiegend durch Markteinkommen finanzieren bzw. bei überwiegender Finanzierung durch Markteinkommen den Staat als alleinigen Nachfrager haben (zu Details vgl. Eurostat 2014). Während

¹¹ Für Länder, deren Schuldenstandsquote deutlich unter 60 % des BIP liegt, ist ein strukturelles Defizit von 1 % des BIP zulässig.

¹² Die Aufteilung möglicher Sanktionen aufgrund von Verstößen gegen die europäischen Fiskalregeln regelt das Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von Sanktionszahlungen zur Sicherstellung der Haushaltsdisziplin in der Europäischen Union (Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz – SZAG). Bis 2020 trägt der Bund die alleinige Verantwortung. Ab 2020 werden mögliche Sanktionszahlungen zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 65 % zu 35 % aufgeteilt. Vom Länderanteil tragen alle Länder 35 % entsprechend ihrer Einwohnerzahl und 35 % entsprechend des Anteils ihres Finanzierungsdefizits an der Summe der Finanzierungsdefizite der Länder. Länder mit einem ausgeglichenen Haushalt oder einem Überschuss werden hier nicht herangezogen.

¹³ Die EDP notification tables (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>) zeigen die Überleitung vom Finanzierungssaldo der Finanzstatistik zum Finanzierungssaldo nach VGR für den Gesamtstaat und die einzelnen Ebenen.

für die Länder im Rahmen der deutschen Schuldenbremse Extrahaushalte mit eigener Rechtspersönlichkeit von der Verschuldungsregel ausgenommen werden können, bezieht sich die Defizitbegrenzung des Fiskalpakts im Einklang mit der Abgrenzung der VGR auf den Sektor Staat einschließlich aller Extrahaushalte. Wichtigstes Kriterium ist dabei, inwieweit sich die jeweilige Einheit über den Markt finanziert (vgl. Eurostat 2014, S. 482). Das Eigentum ist dabei irrelevant. So gehört beispielsweise ein bundeseigenes Unternehmen wie die Bahn nicht zum Sektor Staat, sondern zum Sektor nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften.

Unterschiede könnten sich auch im Zusammenhang mit sogenannten öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) ergeben, die in Deutschland bislang keine wichtige Rolle spielen. Während die Verbindlichkeiten aus ÖPP bei der Schuldenbremse nicht berücksichtigt werden (Wieland 2015), erhöhen sie in Deutschland die für den Fiskalpakt maßgebliche Verschuldung. Zwar schreibt das „Eurostat Manual on Deficit and Debt“ (Eurostat 2013) vor, dass bei ÖPP die Risikoverteilung zwischen Staat und Privatem Partner eingehend geprüft werden muss und die Sektorzuordnung in Abhängigkeit dieser Risikoverteilung erfolgt. In der Praxis werden diese aufwendigen Prüfungen in Deutschland nicht durchgeführt, u.a. weil dem Statistischen Bundesamt nicht alle dafür notwendigen Informationen vorliegen. Ein Protokoll (Europäische Kommission 2011) aus dem Jahr 2011 stellt fest: „During the last dialogue visit, the German authorities confirmed that they continue to record all assets of Public Private Partnership (PPPs) projects on the government's balance sheet. It was explained that this recording of PPPs is also applied for the compilation of government debt at all government levels.“ Im Zusammenhang mit den europäischen Fiskalregeln sind ÖPP daher nicht zur Umgehung geeignet, weil deren Verschuldung automatisch dem Staat zugerechnet wird.

Darüber hinaus bestehen weitere Unterschiede zwischen der Schuldenbremse und dem Fiskalpakt. Für den Bund legt §4 Artikel-115-Gesetz fest, dass für die 0,35 %-Grenze das Bruttoinlandsprodukt des Jahres *vor der Aufstellung des Haushaltsplans* maßgeblich ist. Für den Fiskalpakt gilt hingegen das BIP des jeweiligen Haushaltsjahres. Schon daraus ergeben sich Unterschiede im dreistelligen Millionenbereich. Für die Länder ist das jeweilige BIP hingegen nicht unmittelbar relevant, weil ihre strukturelle Verschuldungsmöglichkeit bei 0 % liegt.

Problematisch könnte auch die Konjunkturbereinigung werden. Für den Fiskalpakt erfolgt die Konjunkturbereinigung des BIP mit dem Verfahren der Europäischen Kommission (D'Auria et al. 2010), während die Länder bei der Wahl eines geeigneten Verfahrens gemäß der Schuldenbremse lediglich die Symmetrieanforderungen beachten müssen. Dadurch ist nicht auszuschließen, dass die Summe der konjunkturbedingten Defizite der Länder von den zulässigen Werten gemäß Fiskalpakt abweicht. Selbst der Bund wendet das Verfahren der Europäischen Kommission nicht 1:1 an, sondern verwendet für die Berechnungen im Rahmen der deutschen Schuldenbremse teilweise andere Zeitreihen (Rietzler 2013).

Da es in den VGR keine Daten des Staatskontos für einzelne Länder oder gar Kommunen gibt, ist eine Überprüfung, inwieweit einzelne Länder gegen Vorgaben des Fiskalpaktes verstoßen bei einer weitgehenden Gestaltungsfreiheit bei der Schuldenbremse und bei den gegebenen Abgrenzungsunterschieden nicht möglich. Der Stabilitätsrat überprüft unterstützt durch seinen Beirat zweimal jährlich die Einhaltung der Europäischen Fiskalregeln für den Staat insgesamt. Bei einer Verletzung der Regeln empfiehlt er geeignete Maßnahmen. Solange der Gesamtstaat wie aktuell der

Fall hohe strukturelle Überschüsse ausweist, ergeben sich keine Probleme aus den Inkonsistenzen zwischen den Regelungen der Schuldenbremse und denen des Fiskalpakts. Im Falle eines Konjunkturabschwungs und einer drastischen Verschlechterung der öffentlichen Finanzen, bergen die Inkonsistenzen zwischen den beiden Regeln jedoch ein gewisses Konfliktpotenzial.

4. Schlussfolgerungen für NRW

Die jüngsten Konsolidierungsfortschritte der Gebietskörperschaften – insbesondere des Bundes – verdecken einige grundlegende Schwächen der Schuldenbremse. Insbesondere die Konjunkturbereinigung unterliegt einer großen Unsicherheit, da die Konjunkturschwankungen nicht beobachtbar sind, sondern geschätzt werden müssen. Dabei besteht die Gefahr, dass im Konjunkturabschwung auch der Trend nach unten revidiert wird und folglich konjunkturell bedingte Haushaltsfehlbeträge als strukturell eingestuft werden. Gerade bei den Ländern, die kaum Einfluss auf die Einnahmenseite ihrer Haushalte haben, wären konjunkturwidrige Ausgabenkürzungen im Abschwung dann die Folge. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass dann mit den Investitionen ausgerechnet die Ausgabenposition mit der höchsten Konjunkturwirkung und einem starken Einfluss auf das längerfristige Wachstumspotenzial betroffen wäre. Wäre man bei der Umsetzung der Schuldenbremse dem Vorschlag des Sachverständigenrats (2007) gefolgt, so wären Nettoinvestitionen vom Verschuldungsverbot ausgenommen worden. Durch diese sogenannte „Golden Rule“ hätten negative Rückwirkungen der Schuldenbremse auf Konjunktur und Wachstum deutlich vermindert werden können.

Trotz aller Unzulänglichkeiten der Schuldenbremse haben die Länder bei Ihrer Umsetzung erhebliche Gestaltungsspielräume. Der völlige Verzicht auf eine Konkretisierung der Schuldenbremse im Landesrecht wäre daher die denkbar schlechteste Lösung für Nordrhein-Westfalen. Der Haushalt müsste dann immer ausgeglichen sein, und es bestünde in Konjunkturabschwüngen oder Notlagen ein erheblicher Druck zu prozyklisch wirkenden Ausgabenkürzungen. Eine Umsetzung der Schuldenbremse, die dem Land einen maximalen Handlungsspielraum ermöglicht ist daher ratsam. Damit würde auch die Gefahr vermindert, dass das Land seinen Haushalt zu Lasten der Kommunen konsolidiert.

Da Artikel 109 GG für die Länder bindend ist, ist eine Umsetzung in der Landesverfassung nicht zwingend. Vor dem Hintergrund, dass noch keine Erfahrungen mit der Schuldenbremse bestehen, wäre es problematisch, allzu detaillierte Regelungen mit Verfassungsrang auszustatten. Spätere Änderungen im Lichte der Erfahrungen wären dann nur schwer möglich. Ein Landesgesetz sowie eine Anpassung der Landeshaushaltsordnung reichen zur Umsetzung der Schuldenbremse aus. Artikel 83 der Verfassung des Landes könnte ersatzlos gestrichen werden. Spricht sich eine Mehrheit der Abgeordneten für eine Verankerung in der Landesverfassung aus, so sollte sich die entsprechende Regelung auf den Inhalt des Artikels 109 Grundgesetz beschränken. Ein Ausführungsgesetz kann dann insbesondere die symmetrische Berücksichtigung des Konjunkturzyklus, die Behandlung von Nebenhaushalten und finanziellen Transaktionen sowie die Detailregelungen für Ausnahmesituationen beinhalten.

Auch wenn es auf den ersten Blick vorteilhaft erscheinen mag, dasselbe Konjunkturbereinigungsverfahren zu verwenden wie der Bund, so ist vom Einsatz dieses komplizierten und intransparenten Verfahrens auf der Länderebene abzuraten. Die Konjunktur beeinflusst die Länderhaushalte primär über die Einnahmenseite, so dass die Steuereinnahmen (nach Verteilung) im Mittelpunkt einer Konjunkturberücksichtigung stehen sollten. Ein Steuertrendverfahren ist transparent und vergleichsweise einfach zu handhaben. Wichtig ist aber auch hier die konkrete Ausgestaltung. Der Zeitraum sollte kurz genug sein, um längerfristige

Trendänderungen zu berücksichtigen, aber lang genug, um insbesondere im Abschwung nicht zu schnell zu einer Abwärtsrevision des Trends zu führen, was Spielräume deutlich einschränken würde. Bei einem zu langen Stützzeitraum würde der relativ flache Trend, der sich für Nordrhein-Westfalen infolge von Niveauverschiebungen (Neuordnung des Länderfinanzausgleichs Anfang der 1990er Jahre, Steuersenkungen Anfang der 2000er) ergibt, dauerhaft fortgeschrieben. Abweichungen der im Haushaltsvollzug tatsächlich realisierten Steuereinnahmen von der Planung können durch eine Steuerabweichungskomponente berücksichtigt werden. Die Lücke zum Steuertrend würde entsprechend korrigiert und die zulässige Verschuldung entsprechend angepasst. Für Zielverfehlungen (nach oben wie unten) im Haushaltsvollzug sollte ein Kontrollkonto eingerichtet werden. Der Saldo sollte bei Erreichen eines Schwellenwerts konjunkturverträglich abgebaut werden. Als Grenze käme ein Wert von 15% der Steuereinnahmen wie er beispielsweise in Rheinland-Pfalz gilt in Frage, was in etwa auch mit der Grenze beim Bund vergleichbar wäre. Sinnvoll wäre ein symmetrischer Umgang mit den Salden. Dann müssten theoretisch auch positive Salden zurückgeführt werden. Dies sollte in beiden Fällen konjunkturverträglich erfolgen. Ausreichend lange Zeiträume sind daher hilfreich.

Die Schuldenbremse ist eine neue Regelung, mit der bisher keine Erfahrungen bestehen. Daher ist es wichtig, dass die Politik handlungsfähig bleibt. Die Erhaltung von politischem Handlungsspielraum wird selbst von Verfechtern harter Sanktionen bei Verstößen gegen die Schuldenbremse als wünschenswert eingestuft. So schreiben Fuest und Thöne (2013, S. 60/61) beispielsweise im Hinblick auf die Konjunkturbereinigung: „Angesichts der heute noch herrschenden fachlichen Ungewissheit, wie eine solche bestmögliche Konjunkturregel auf Länderebene aussehen sollte, gibt es keine Argumente, die für eine Einschränkung der Gestaltungsspielräume der Länder sprechen könnten.“

Zusätzlich zu Regelungen für Konjunkturschwankungen sollten auch Ausnahmetatbestände wie Naturkatastrophen und Notsituationen geregelt werden. Sinnvoll wäre es dabei, wie in Rheinland-Pfalz, auch Strukturanpassungskredite zuzulassen, falls Entscheidungen übergeordneter Institutionen (z.B. Steuersenkungen) den Haushalt stark und dauerhaft belasten. Dies kann durchaus als außergewöhnliche Notsituation interpretiert werden. Über die Möglichkeit von Extrahaushalten, die bei der Schuldenbremse nicht berücksichtigt werden, könnte man ggf. für wenige spezielle Zwecke wie beispielsweise einen kommunalen Entschuldungsfonds (Eicker-Wolf und Truger 2013) nachdenken. Dabei sollte aber transparent vorgegangen werden. Allerdings ist für den Fiskalpakt die Abgrenzung des Sektors Staat nach dem ESVG 2010 relevant.

Genau wie auf der Bundesebene sollte das Verfahren bei der Schuldenbremse immer wieder einer Kontrolle unterzogen werden. Dazu können auch unabhängige wissenschaftliche Untersuchungen beitragen. Es sollte in begründeten Fällen möglich sein, die konkrete Vorgehensweise an neue Erkenntnisse anzupassen. Diese sollten dann transparent gemacht werden, damit nicht der Verdacht einer Manipulation entsteht.

Eine Schuldenbremse mit einer durchschnittlichen Neuverschuldung von null bedeutet langfristig einen Schuldenstand von 0 % des BIP¹⁴. Selbst wenn man annimmt, dass infolge der demografischen

¹⁴ Wenn man von einer langfristigen nominalen Wachstumsrate von 3 % ausgeht, dann bedeutet die Umsetzung der Schuldenbremse (strukturelles Defizit beim Bund 0,35% des BIP, übrige Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen 0 %) für Deutschland insgesamt langfristig eine Schuldenquote von 11,7 %. Bei einer Wachstumsrate von nur 2,5 % wären es auch nur 14 %.

Entwicklung die Sparquote deutlich abnimmt, weil in einer alternden Gesellschaft zunehmend entspart wird, dann ist fraglich, ob die Nachfrage nach Staatsanleihen wirklich so drastisch abnehmen wird. Vor diesem Hintergrund sollte nicht versucht werden, bei der Umsetzung der Schuldenbremse über das Ziel hinauszuschießen. Auf die Festlegung einer absoluten nominalen Schuldenobergrenze wie sie vom Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2013) gefordert wird, sollte verzichtet werden, weil es für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht auf die absolute Höhe der Verschuldung, sondern auf die Höhe der Verschuldung in Relation zur Wirtschaftsleistung ankommt.

Literatur

Boysen-Hogrefe, J. (2014): Konjunkturbereinigung der Länder: Eine Quasi-Echtzeitanalyse am Beispiel Schleswig-Holsteins, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 538, Juni.

Bruchez, P.-A. (2003): A Modification of the HP Filter Aiming at Reducing the End-Point Bias, Working Paper der EFV, Doc. No.: ÖT/2003/3, August.

D'Auria, F., Denis, C., Havik, K., Mc Morrow, K., Planas, C., Raciborski, R., Röger, W., Rossi, A. (2010): The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps, European Economy, Economic Papers 420, Juli.

Deubel, I. (2008): Der Stabilisierungsfonds im rheinland-pfälzischen kommunalen Finanzausgleich: Fluch oder Segen?, in Festschrift für Reiner Steenbock, Schriftenreihe des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz, Band 17, Bodenheim.

Eicker-Wolf, K. und Truger, A. (2013): Kommunalfinanzbericht 2013: Perspektiven der Kommunal Finanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, Düsseldorf, (https://gemeinden-nrw.verdi.de/++file++5321e29aaa698e0c400002ce/download/verdi_kommunen_2013_lang_interne_t.pdf).

Eicker-Wolf, K. und Truger, A.(2015) : Kommunalfinanzbericht 2015: Perspektiven der Kommunal Finanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, Düsseldorf (https://gemeinden-nrw.verdi.de/++file++54b6be2cba949b0601000780/download/verdi_kommunen_2015_internet.pdf)
.

Europäische Kommission (2011): EDP dialogue visit to Germany, 5-6 May 2011, FINAL FINDINGS, Luxemburg, 27. Juli 2013.

Europäische Kommission (2015): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank: Optimale Nutzung der im Stabilitätspakt vorgesehenen Flexibilität. Strassburg, 13.1.2015 COM(2015) 12 final.

Eurostat (2014): Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ESG 2010, Luxemburg.

Eurostat (2013): Eurostat Manual on Deficit and Debt, Luxemburg.

Fuest, C., Thöne, M. (2013): Durchsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern, Kurzstudie im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Köln, April.

Gebhardt, H., Möhring, N. (2013): Länderfinanzen 2012: Konsolidierungserfolge bei vielen Ländern, in: RWI Konjunkturbericht 64 (2).

Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Sachsen (Verfassungsänderungsgesetz) vom 11.7.2013

Haas, M., Müller, S. (2014): Evaluierung und Weiterentwicklung der Methodik der Ermittlung des Trendsteuerpfades und der Fortschreibung des Trendsteuerpfades (Konjunkturbereinigungsverfahren), Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums Schleswig-Holstein, Institut QBER, Universität Kiel.

Landeshaushaltsordnungen der Länder Baden-Württemberg, Thüringen.

Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, LRH (2013): Jahresbericht 2013 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2012, Düsseldorf.

Landesregierung Schleswig-Holstein (2014): Haushaltseckwerte 2015 und Finanzplanung 2014 bis 2014, Heinold: Wir stehen für schwarze Zahlen und rot-grün-blaue Zukunftsgestaltung, Medien-Information vom 8.4.2014.

Meffert, H., Müller, W. (2012): Zehn Jahre kommunaler Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz – Die Verstetigung des kommunalen Finanzausgleichs in den Jahren 2003 bis 2012, in: Der Gemeindehaushalt 4/2012.

Mourre, G., Isbasoiu, G.-M., Paternoster, D., Salto, M. (2013): The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update, European Economy, Economic Papers 478, März.

Rietzler, K. (2014): Anhaltender Verfall der Infrastruktur: Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen, IMK Report Nr. 94, Juni.

Rietzler, K. (2013): Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel-141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung, Schriftliche Stellungnahme des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung für die Anhörung des Haushaltsausschusses am 04. Juni 2013 zum Gesetzentwurf. IMK Policy Brief. Düsseldorf.

RWI (2013): Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland und im Inland zur Jahresmitte 2013, RWI Konjunkturbericht, Jahrgang 64 (2013) Heft 3, Essen.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen, SVR-Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2010): Chancen für einen stabilen Aufschwung, Jahresgutachten 2010/2011, Wiesbaden.

Truger, A. (2015): Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe: Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 138, Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Truger, A., Will, H. (2012a): Gestaltungsanfällig und prozyklisch: die Deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, IMK Working Paper Nr. 82, Januar.

Truger, A., Will, H. (2012b): Eine Finanzpolitik im Interesse der nächsten Generationen, Schuldenbremse weiterentwickeln: Konjunkturpolitische Handlungsfähigkeit und öffentliche Investitionen stärken, IMK Study 24, Januar.

Truger, Achim (2011): Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht: Vom Grundgesetz gewährte Spielräume konstruktiv nutzen, Stellungnahme des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung für die Anhörung des Haupt- und

Medienausschusses sowie des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zum „Gesetz zur Änderung der Verfassung“, Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 15/1068 Neudruck, am 15.12.2011. IMK Policy Brief. Düsseldorf.

Waldhoff, C. (2015): Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten für den Landtag Nordrhein-Westfalen,

Wieland, J. (2015): Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume bei Aufnahme der Schuldenbremse in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten für die Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung des Landtags von Nordrhein-Westfalen, Landtagsinformation 16/250, 26. Februar 2015.

Wieland, J. (2012): Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse, Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung.

Verfassungen der Länder: Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und entsprechende Ausführungsgesetze.

Anhang

Tabelle 2: Übersicht über die Umsetzung der Schuldenbremse auf Landesebene

Bundesland	Schuldenbremse im Landesrecht	Konsolidierungshilfen	Konjunkturbereinigung	Obergrenze des Kontrollkontos	Sonstige Ausnahmen
BW	Landeshaushaltsordnung	Nein	Steuertrendverfahren	10 % der Trendsteuereinnahmen des abgelaufenen Haushaltsjahres	Kredite in Notsituationen und bei Naturkatastrophen, Tilgung binnen angemessenen Zeitraums, finanzielle Transaktionen
BY	Landesverfassung	Nein	Konjunkturbereinigung vorgesehen, aber nicht näher spezifiziert.	Ausführungsgesetz liegt noch nicht vor, daher nicht bekannt.	Kredite in Notsituationen und bei Naturkatastrophen, Tilgung binnen angemessenen Zeitraums
BE	-	Ja	Aggregiertes Quotierungsverfahren im Rahmen der Konsolidierungshilfen	-	Ausnahmen auf Beschluss des Stabilitätsrates
BB	-	Nein	-	-	-
HB	Landesverfassung	Ja	Im Landesrecht nicht näher bestimmt. Aggregiertes Quotierungsverfahren im Rahmen der Konsolidierungshilfen	Kontrollkonto bisher nicht vorgesehen	Landesrecht: Kredite in Notsituationen und bei Naturkatastrophen mit Tilgungsplan; finanzielle Transaktionen Bis 2019: Ausnahmen im Rahmen der Konsolidierungshilfen auf Beschluss des Stabilitätsrates
HH	Landesverfassung	Nein	Steuertrendverfahren	Bisher nicht geregelt	Kredite in Notsituationen und bei Naturkatastrophen mit 2/3-Mehrheit des Landtags, Finanzielle Transaktionen
HE	Landesverfassung	Nein	Aggregiertes Quotierungsverfahren	5 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen	Kredite in Notsituationen und bei Naturkatastrophen, Tilgung innerhalb eines angemessenen Zeitraums (7 Jahre), finanzielle Transaktionen
MV	Landesverfassung	Nein	Konjunkturbereinigung vorgesehen, Details noch nicht festgelegt	Bisher nicht festgelegt	Notsituationen und Naturkatastrophen, innerhalb eines „bestimmten“ Zeitraums
NI	Landeshaushaltsordnung	Nein	Nicht vorgesehen	Kontrollkonto bisher nicht vorgesehen	Bisher nicht vorgesehen
NW	-	Nein	-	-	-
RP	Landesverfassung	Nein	Steuertrendverfahren	15 % der Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage	Kredite in Notsituationen und bei Naturkatastrophen, Strukturpassungskredite, finanzielle Transaktionen
SL	-	Ja	Aggregiertes Quotierungsverfahren im Rahmen der Konsolidierungshilfen	Kontrollkonto bisher nicht vorgesehen	Ausnahmen auf Beschluss des Stabilitätsrates
SN	Landesverfassung	Nein	Keine Konjunkturbereinigung im eigentlichen Sinne. „Normallage“ orientiert sich am Steuerniveau	Kontrollkonto bisher nicht vorgesehen	Kredite in Notsituationen und bei Naturkatastrophen, Tilgungsplan
ST	Landeshaushaltsordnung	Ja	Konjunkturbereinigung im Landesrecht vorgesehen, aber nicht spezifiziert, Aggregiertes Quotierungsverfahren im Rahmen der Konsolidierungshilfen	Kontrollkonto bisher nicht vorgesehen	Landesrecht: in Notsituationen und bei Naturkatastrophen, Tilgung muss im 4. Jahr nach Kreditaufnahme beginnen. Im Zusammenhang mit den Konsolidierungshilfen: Ausnahmen auf Beschluss des Stabilitätsrates
SH	Landesverfassung	Ja	Aggregiertes Quotierungsverfahren im Rahmen der Konsolidierungshilfen / Steuertrendverfahren im Landesrecht	Kontrollkonto bisher nicht vorgesehen	Ausnahmen auf Beschluss des Stabilitätsrates
TH	Landeshaushaltsordnung	nein	Keine Konjunkturbereinigung im eigentlichen Sinne. „Normallage“ orientiert sich am Steuerniveau	Kontrollkonto bisher nicht vorgesehen	Kredite in Notsituationen und bei Naturkatastrophen, Tilgung innerhalb von 5 Jahren, aber Beginn in einem Jahr mit ausgeglichenem Haushalt

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage der relevanten Gesetzestexte.