

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE
**NEUDRUCK
STELLUNGNAHME
17/1995**

A07

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

**Fünftes Gesetz zur Änderung der
Landeshaushaltsordnung (Drucksache
17/7318) (Umsetzung der grundgesetzlichen
Schuldenbremse)**

**Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des
Landtags Nordrhein-Westfalen am 7. November 2019**

4. November 2019

Impressum

Herausgeber:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1-3 | 45128 Essen, Germany

Postanschrift:

Postfach 10 30 54 | 45030 Essen, Germany

Fon: +49 201-81 49-0 | E-Mail: rwi@rwi-essen.de
www.rwi-essen.de

Vorstand

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Dr. Stefan Rumpf

© RWI 2019

Der Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit Genehmigung des RWI gestattet.

RWI Projektbericht

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Gestaltung: Daniela Schwindt, Magdalena Franke, Claudia Lohkamp

Fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung (Drucksache 17/7318)
(Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse)

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-
Westfalen am 7. November 2019

4. November 2019

Bearbeiter:

Prof. Dr. Roland Döhrn

*Der Verfasser dankt Christoph M. Schmidt für seine Anmerkungen zu einer früheren Fassung der
Stellungnahme.*

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

Fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung (Drucksache 17/7318) (Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse)

**Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des
Landtags Nordrhein-Westfalen am 7. November 2019**

4. November 2019

Projektbericht

Fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage.....	5
2.	Grundsätzlicher Regelungsbedarf	5
2.1	Abgrenzung des für die Schuldenbremse relevanten Budgetsaldos	5
2.2	Umgang mit den Ausnahmen vom Verschuldungsverbot.....	6
2.3	Kontrollkonto und symmetrische Berücksichtigung konjunktureller Entwicklungen	8
3.	Bewertung des Fünfte Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung NRW	8
3.1	Bewertungskriterien	8
3.2	Behandlung finanzieller Transaktionen.....	9
3.3	Behandlung von Extrahaushalten	9
3.4	Ausnahmensituation.....	9
3.5	Ermittlung der Konjunkturkomponente	10
4.	Grundsätzliche Bewertung der Schuldenbremse	10
Literatur	12

1. Ausgangslage

Aufgrund der am 28. Juli 2009 beschlossenen Änderung des Grundgesetzes sind die Länder verpflichtet, ihre Haushalte ab dem 1. Januar 2020 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Schuldenbremse). Die Umsetzung in Landesrecht obliegt dabei den einzelnen Ländern. Sollte eine solche Umsetzung nicht geschehen, besteht ein grundsätzliches Kreditaufnahmeverbot.

Da die Länder Letzteres vermeiden wollten, haben inzwischen alle¹ die Schuldenbremse in Landesrecht umgesetzt. Gut die Hälfte der Länder hat dazu die jeweilige Landesverfassung geändert, in Verbindung mit der Umsetzung in den Landeshaushaltsordnungen oder in Ausführungsgesetzen.² Die Übrigen – darunter Nordrhein-Westfalen – verankerten die Schuldenbremse allein in den Landeshaushaltsordnungen.

Nordrhein-Westfalen führte die Schuldenbremse im Jahr 2017 in §18 der Landeshaushaltsordnung ein. Diese Regelung überließ die Regelung von Umsetzungsdetails, die für das Funktionieren der Schuldenbremse zentral sind, dem Finanzministerium. Außerdem enthielt sie die Bestimmung, wonach bis 2019 eine Kreditaufnahme bei einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ erlaubt ist, eine Reminiszenz an die grundgesetzliche Regelung der Kreditaufnahme vor Einführung der heute geltenden Schuldenbremse. Der vorliegende Gesetzentwurf überführt die bisher dem Erlass einer Rechtsverordnung überlassenen Punkte in die Landeshaushaltsordnung.

2. Grundsätzlicher Regelungsbedarf

Regelungsbedarf gibt es in zweierlei Hinsicht. Zum einen geht es dabei darum, wie der Budgetsaldo, der der Beurteilung der Einhaltung der Schuldenbremse zugrundegelegt wird, konkret abgegrenzt wird. Zum anderen besteht Regelungsbedarf hinsichtlich der Ausnahmen vom grundsätzlichen Kreditaufnahmeverbot, die das Grundgesetz vorsieht: der Kreditaufnahme in außergewöhnlichen Notsituationen und von konjunkturbedingten Haushaltsfehlbeträgen.

2.1 Abgrenzung des für die Schuldenbremse relevanten Budgetsaldos

Im Zusammenhang mit der Abgrenzung des relevanten Budgetsaldos stellen vor allem die Behandlung von finanziellen Transaktionen und der Umgang mit Extrahaushalten ein Problem dar.

Zu den *finanziellen Transaktionen* gehören beispielsweise die Veräußerung oder der Erwerb von Beteiligungen, die Zuführung zu oder Auflösung von Rücklagen sowie die Gewährung von Darlehen an den öffentlichen Bereich bzw. Einnahmen aus der Rückzahlung solcher Darlehen. Eine Bereinigung des Budgets um solche Transaktionen ist nach Artikel 115 GG (2) vorgesehen und ökonomisch durchaus sinnvoll. Durch sie kann vermieden werden, dass eine Haushaltskonsolidierung lediglich durch die Auflösung von Vermögen erreicht wird oder dass Haushaltsüberschüsse

¹ In Berlin befindet sich die landesrechtliche Umsetzung der Schuldenbremse noch im Gesetzgebungsprozess, soll aber vor Jahresende abgeschlossen werden.

² Nach Angaben der Deutschen Bundesbank (2018) waren dies Mitte 2018 Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein. Hinzugekommen ist seitdem Niedersachsen. Der Verfasser dankt der Deutschen Bundesbank für ergänzende Informationen zur Umsetzung der Schuldenbremse auf Länderebene.

in Form von Darlehen an andere staatliche Institutionen abfließen, statt sie zur Schuldentilgung zu verwenden.

Die Berücksichtigung von *Extrahaushalten* ist deshalb für eine Haushaltsüberwachung erforderlich, da es ansonsten beispielsweise möglich wäre, die Kreditaufnahme in Extrahaushalte zu verlagern. Mit solchen Extrahaushalten kann im Rahmen der Schuldenbremse unterschiedlich umgegangen werden. Man kann sie entweder bei der Ermittlung der Einhaltung der Schuldenbremse mit dem Landeshaushalt konsolidieren (so z.B. die Regelung in Berlin), oder man kann ihnen eine Kreditaufnahme grundsätzlich verbieten (so z.B. die Regelung in Rheinland-Pfalz ab 2019).

2.2 Umgang mit den Ausnahmen vom Verschuldungsverbot

Das Grundgesetz sieht wie erwähnt zwei Ausnahmen vom Kreditaufnahmeverbot vor. Dazu heißt es in Artikel 109 (3) des Grundgesetzes: „Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen.“

Im Falle einer *Kreditaufnahme in Notsituationen* sieht der Bund nach Artikel 6 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 115 GG vor, dass der Beschluss zur Aufnahme solcher Kredite mit einem Tilgungsplan verbunden sein sollen, und dass die Tilgung „binnen eines angemessenen Zeitraums“ erreicht werden soll. Ähnliche Regelungen findet man in einer Reihe von anderen Ländern.

Bei der Berücksichtigung einer von der *Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung* stellt sich das grundsätzliche Problem, dass die „konjunkturelle Normallage“ nicht direkt beobachtet werden kann, sondern geschätzt werden muss. Damit hängt die Art und Weise, wie der Einfluss konjunktureller Schwankungen auf den Staatshaushalt und damit auch auf die zulässige Kreditaufnahme auswirken, von zwei Faktoren ab: erstens von der Methode, mit der die Abweichung konjunkturelle Normallage – auch als Produktionslücke bezeichnet – ermittelt wird; zweitens von der Ermittlung der sog. Budgetsensitivität, d.h. des Parameters, nach dessen Maßgabe sich eine festgestellte Produktionslücke auf den Staatshaushalt auswirkt.

Für den Bund heißt es dazu in § 2 der „Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach §5 des Artikel-115 Gesetzes (Artikel 115-Verordnung)“ (Hervorhebungen des Autors):

„(2) Zur Ermittlung der Produktionslücke als Differenz zwischen Bruttoinlandsprodukt und Produktionspotential (§ 5 Absatz 2 des Gesetzes) wird das Produktionspotential geschätzt, das dem bei Normalauslastung der Produktionsfaktoren erreichbaren Bruttoinlandsprodukt entspricht. **Die Schätzung erfolgt in Übereinstimmung mit dem im Rahmen der Haushaltsüberwachung nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt angewandten Verfahren** mit Hilfe einer gesamtwirtschaftlichen **Produktionsfunktion vom Typ Cobb-Douglas**. Über die Produktionsfunktion ergibt sich das Produktionspotential als Kombination aus den normal ausgelasteten Produktionsfaktoren Arbeit und Kapitalstock, multipliziert mit dem Trend der totalen Faktorproduktivität als Maß für den technischen Fortschritt bei Normalauslastung.

(3) Die Budgetsensitivität (§ 5 Absatz 3 des Gesetzes) erfasst die konjunkturbedingte Veränderung des Finanzierungssaldos des Bundes in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, wenn das Bruttoinlandsprodukt um ein Prozent vom Produktionspotential abweicht. **Sie errechnet sich als die mit den Bundesanteilen an den konjunkturabhängigen Einnahmen und Ausgaben des gesamtstaatlichen Haushalts gewichtete Summe der Teilelastizitäten der gesamtstaatlichen Budgetsensitivi-**

tät, die auch in dem Verfahren zur Haushaltsüberwachung nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verwendet wird.“

Eine unmittelbare Übertragung dieses Verfahrens auf die Haushalte der Länder ist weder möglich – die statistischen Grundlagen lassen die Schätzung einer hinreichend verlässlichen länderspezifischen Produktionslücke nicht zu – noch ist dies ökonomisch sinnvoll, da sich Länder und Bund über die Gemeinschaftssteuern in einem Steuerverbund befinden.

Auf Länderebene haben sich drei Verfahren etabliert, nach denen konjunkturelle Einflüsse auf den öffentlichen Haushalt ermittelt werden können (vgl. auch Deutsche Bundesbank 2017):

- Das *Steuertrendverfahren*: Die Steuereinnahmen werden ausgehend von einem Normaljahr mit einer langjährigen Durchschnittsrate fortgeschrieben. Die Konjunkturkomponente ergibt sich dann als Abweichung der Ist- von den Trendeinnahmen. Dieses Verfahren wenden Baden-Württemberg, Hamburg und Rheinland-Pfalz an.³
- Das *Steuerniveauverfahren* errechnet ein Normalniveau der Steuereinnahmen aus dem Durchschnitt der Einnahmen der vergangenen x Jahre, die mit der Inflationsrate fortgeschrieben werden. Abweichung der Ist-Einnahmen von diesem Normalniveau ergeben die Konjunkturkomponente (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen).
- Das *Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes* wird sinngemäß auf die Länder übertragen (aggregiertes Quotierungsverfahren). Die gesamtdeutsche Produktionslücke wird dabei mit der Budgetsemielastizität der Gesamtheit der Länderhaushalte und mit dem Anteil des Landes an den Steuereinnahmen multipliziert (Berlin, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein). Dieses Verfahren hatte der RWI (2010) vorgeschlagen und es liegt auch dem Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse (Stabilitätsrat 2018) zugrunde.

Die Frage ist, inwieweit nennenswerte Unterschiede zwischen diesen Verfahren im Hinblick auf die Aufgabe bestehen, die grundgesetzlich geforderte symmetrische Berücksichtigung konjunktureller Schwankungen sicherzustellen, sodass sich kreditfinanzierte konjunkturelle Fehlbeträge und konjunkturbedingte Mehreinnahmen auf längere Sicht ausgleichen. Eine vergleichende Analyse der Deutschen Bundesbank (2017) zeigt, dass dies bei allen drei Verfahren im Grundsatz der Fall ist, dass sie aber mit unterschiedlich starken Ausschlägen der Konjunkturkomponenten einhergehen. Während die beiden erstgenannten Verfahren mit geringen Ausschlägen des Normalniveaus und spiegelbildlich stärkeren Ausschlägen der Konjunkturkomponente einhergehen, schwankt bei dem dritten Verfahren das Normalniveau stärker und mithin die Konjunkturkomponente der Haushalte weniger.

Herauszustellen ist, dass all diese Verfahren der **ex-ante**-Ermittlung der Konjunkturkomponente dienen. Davon zu unterscheiden ist die Konjunkturkomponente, die sich **ex-post**, also nach Abrechnung des Haushalts ergibt. Diese kann sich – und wird sich in der Regel – von der ex-ante erwarteten Konjunkturkomponente unterscheiden, z.B. weil die Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung so nicht eingetreten sind, weil Steuerrechtsänderungen sich anders als erwartet

³ Die Angaben zu den Ländern beziehen sich auf eine Übersicht in Deutsche Bundesbank (2018), ergänzt um eigene Recherchen zu Berlin, Brandenburg und dem Saarland, wo die Schuldenbremse zum damaligen Zeitpunkt noch nicht in Landesrecht umgesetzt war. Vier Länder haben die Schuldenbremse zwar in Landesrecht umgesetzt, hatten aber bis zum Jahr 2018 keine Regelung zur Ermittlung der Konjunkturkomponente getroffen.

auswirkten, oder weil sich das Zahlungsverhalten der Unternehmen bei den Unternehmenssteuern änderte.⁴

Ob der Haushalt des Bundes oder eines Landes die Verschuldungsgrenze einhält, wird anhand der ex-ante-Konjunkturkomponente beurteilt. Insofern geht der bisweilen zu hörende Vorwurf in die Irre, die Schuldenbremse erzwingt ein „Hinterhersparen“ im Falle einer unerwarteten konjunkturellen Abschwächung. Bei der Beurteilung, ob die Finanzpolitik symmetrisch auf konjunkturelle Ausschläge reagiert, ist indes die ex-post-Konjunkturkomponente maßgeblich, die auf ein Kontrollkonto bzw. ein Kreditaufnahmekonto gebucht wird.

2.3 Kontrollkonto und symmetrische Berücksichtigung konjunktureller Entwicklungen

Um eine symmetrische Berücksichtigung konjunktureller Entwicklungen sicherzustellen, ist ein **Kontrollkonto** sinnvoll, auf dem konjunkturbedingte Haushaltsüberschüsse gutgeschrieben, und das bei einer Kreditaufnahme zum Ausgleich konjunkturbedingter Haushaltsfehlbeträge belastet wird. Beim Bund und auch bei einigen Ländern ist allerdings ist der Negativsaldo auf dem Kontrollkonto in der Regel begrenzt; beim Bund auf 1% des BIP, bei den Ländern – aber nicht bei allen – auf unterschiedliche Prozentsätze des BIP, der Steuereinnahmen oder trendmäßigen Steuereinnahmen. Wird dieser Wert überschritten, besteht in konjunkturellen Aufschwüngen die Pflicht zur Rückführung des Defizits.

Wichtig für das Verständnis dieser Buchungen ist, dass es sich bei dem Kontrollkonto um ein rein virtuelles Konto („virtuelles Gedächtnis“) handelt, das den Haushaltsausgleich über den Konjunkturzyklus sicherstellen soll, dass aber keine Ansprüche begründet. Dies bedeutet, dass die Politik z.B. nicht über Guthaben auf dem Kontrollkonto verfügen kann, etwa um ein Konjunkturprogramm aufzulegen. Darin unterscheidet sich das Kontrollkonto von einer Konjunkturausgleichsrücklage (*rainy day funds*), die in einigen Ländern ebenfalls ergänzend zu dem Kontrollkonto vorgesehen ist, so im Saarland (§ 5 des Haushaltsstabilisierungsgesetzes) oder in Berlin (§6 des Gesetzes zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse).

Das Kompendium des Stabilitätsrates schlägt als Alternative zum Kontrollkonto ein **Kreditaufnahmekonto** vor. Im Gegensatz zum Kontrollkonto, das der Bund nach §7 Artikel 115-Gesetz führt, kann ein solches Kreditaufnahmekonto keinen Positivsaldo aufweisen. Konjunkturbedingte Kredite werden dort negativ gebucht, konjunkturbedingte Überschüsse aber nur so lange gegengerechnet, bis ein Kontoausgleich erreicht ist. Fallen weitere Überschüsse an, stehen sie zur freien Verwendung.

3. Bewertung des Fünfte Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung NRW

3.1 Bewertungskriterien

In seinem im Jahr 2010 im Auftrag des Bundesfinanzministeriums erstellten Gutachten zur Ermittlung der Konjunkturkomponente der Länderhaushalte, in dem das heute von der Mehrzahl der Länder angewendete Quotierungsverfahren vorgeschlagen wurde, hatte das RWI neben dem sich aus dem Grundgesetz ergebenden Kriterium der symmetrischen Reaktion über den Konjunkturzyklus weitere Kriterien für die Auswahl eines Verfahrens definiert (RWI 2010: 11-13):

- Anwendbarkeit

⁴ Eine sich durch eine nach Haushaltsabschluss vorliegende, geänderte Einschätzung des Produktionspotenzials ergebende Änderung der Produktionslücke wird bei der ex-post-Abrechnung nicht berücksichtigt.

- Konsistenz mit dem von der EU im Rahmen ihrer Haushaltsüberwachung angewendeten Verfahren
- Akzeptanz des Verfahrens in der Öffentlichkeit und im politischen Prozess
- geringe Manipulationsanfälligkeit
- Transparenz des Verfahrens

Vor dem Hintergrund dieser Kriterien soll der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung im Folgenden beurteilt werden.

3.2 Behandlung finanzieller Transaktionen

Der Gesetzentwurf der Landesregierung macht keinerlei Angaben zum Umgang mit finanziellen Transaktionen. Darin unterscheidet er sich von Artikel 115 Grundgesetz und von der Regelung in der Mehrzahl der Länder; mindestens 10 Landeshaushaltsordnungen sprechen die Berücksichtigung finanzieller Transaktionen zumindest an, einige nehmen sogar eine detaillierte Abgrenzung vor. Der Gesetzentwurf unterscheidet sich auch von der bisherigen Fassung von §18 Landeshaushaltsordnung, der zumindest eine Regelung des Umgangs mit finanziellen Transaktionen durch das Finanzministerium vorsah.

Der Verzicht auf jedwede Definition der Größe, auf die sich die Schuldengrenze bezieht, bringt eine unnötige Unschärfe in die Überwachung der Einhaltung der Schuldengrenze und macht sie anfällig für Manipulationen. So wäre es beispielsweise nach der vorliegenden Formulierung möglich, dass eine Regierung die Schuldenbremse mit Hilfe einer Veräußerung von Beteiligungen einhält. Andererseits würde beispielsweise eine notwendige Bildung von Rücklagen den Haushaltsspielraum einengen. In jedem Fall eröffnet das Fehlen jedweder Erwähnung finanzieller Transaktionen Interpretationsspielräume und schafft Streitpotenzial. Daher sollte der Gesetzentwurf in diesem Punkt ergänzt werden.

3.3 Behandlung von Extrahaushalten

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf werden Extrahaushalte nicht konsolidiert. Allerdings ist in dem künftigen Artikel 18a der Landeshaushaltsordnung geregelt, dass eine Kreditaufnahme durch Sondervermögen ausgeschlossen ist.⁵ Damit verliert die Frage nach der Einbeziehung von Extrahaushalten in die Schuldenbremse an Schärfe, zumal viele der vom Statistischen Bundesamt dem Land zugerechneten Extrahaushalte – z.B. diejenigen der Universitäten – keine Berechtigung zur Kreditaufnahme haben. Allerdings dürfen sich Sondervermögen, denen in der Vergangenheit die Möglichkeit zur Kreditaufnahme eingeräumt wurde, weiterhin verschulden. Dies gilt beispielsweise für den Bau- und Liegenschaftsbetrieb (BLB).

Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoll, die Einbeziehung von Extrahaushalten in der Haushaltsordnung zu verankern um zu verhindern, das künftig die Kreditaufnahme auf Extrahaushalte verlagert wird.

3.4 Ausnahmesituation

Im Bezug auf Ausnahmesituation („außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen“) enthält der Gesetzentwurf der Landesregierung eine Regelung, die weitgehend derjenigen beim Bund entspricht. Danach ist eine Kreditaufnahme in einer solchen Situation mit einer Tilgungsregelung zu verbind-

⁵ Ein Problem könnte sich allerdings daraus ergeben, dass vor dem 1. Dezember 2011 eingeräumte Kreditermächtigungen für Sondervermögen weiter gelten.

den, und die Kreditverbindlichkeiten sind in einem angemessenen Zeitraum zurückzuführen. Die Definition einer Ausnahmesituation macht es zudem wenig wahrscheinlich, dass von dieser Regelung übermäßig Gebrauch gemacht wird. Damit sind in diesem Punkt die Anforderungen an die Umsetzung der Schuldenbremse auf Länderebene nach Einschätzung des RWI erfüllt.

3.5 Ermittlung der Konjunkturkomponente

Für die Ermittlung der Konjunkturkomponente ex ante sieht der Gesetzentwurf der Landesregierung das an das vom Bund praktizierte Verfahren angelehnte aggregierte Quotierungsverfahren vor. Damit ist das Vorgehen transparent und wenig manipulationsanfällig. Grundlage der Berechnung ist die von der Bundesregierung in ihrer Frühjahrsprojektion festgestellte gesamtwirtschaftliche Produktionslücke, die mit der Budgetsemielastizität der Gesamtheit der Länderhaushalte multipliziert und mit dem Anteil des Landes an den Steuereinnahmen der Länder auf das Land heruntergebrochen wird. Maßgeblich für die Bestimmung der Steuereinnahmen ist die Steuerschätzung vom Frühjahr. Für ein großes Bundesland ist eine solches mit der Regelung auf Bundesebene konsistentes Vorgehen richtig und angemessen.

Um der in Artikel 109 GG geforderten symmetrischen Reaktion auf konjunkturelle Schwankungen Rechnung zu tragen, hat sich die Landesregierung für das im Kompendium des Stabilitätsrats vorgesehene Kreditaufnahmekonto entschieden. Die durch eine positive Konjunkturkomponente implizierten Haushaltsüberschüsse müssen dort nur dann gebucht werden, wenn das Kreditaufnahmekonto nach dem künftigen §18g LHO einen Negativsaldo aufweist. Der grundgesetzlichen Vorschrift, dass konjunkturbedingte Fehlbeträge und Überschüsse symmetrisch zu berücksichtigen sind, wird durch das Kreditaufnahmekonto entsprochen.

Zu Bedenken ist allerdings, dass die Wirtschaftspolitik insgesamt prozyklisch wirken kann. Während in der Frühphase eines Aufschwungs die im vorhergehenden Abschwung aufgebauten Minussalden auf dem Kreditaufnahmekonto ausgeglichen werden, könnten bei langen Aufschwüngen in deren Spätphase konjunkturelle Haushaltsüberschüsse anfallen, die nicht mehr zum Ausgleich des Kreditaufnahmekontos benötigt werden und den budgetären Spielraum erhöhen. Die Finanzpolitik könnte somit in einer Hochkonjunktur zusätzliche Ausgaben tätigen und so die Konjunktur weiter anheizen. Ob dies freilich mehr als ein theoretisches Argument ist hängt davon ab, wie symmetrisch Konjunkturzyklen verlaufen.

4. Grundsätzliche Bewertung der Schuldenbremse

Im Verlauf dieses Jahres hat die Diskussion über die Sinnhaftigkeit der Schuldenbremse an Intensität gewonnen. Ihr wird dabei vielfach vorgeworfen, dass sie sich als eine Investitionsbremse erweise. Häufig wird daher vorgeschlagen, Ausnahmen für Investitionen vorzusehen. So schlägt etwa das Institut der Deutschen Wirtschaft einen Investitionsfonds für Deutschland vor (Hüther, Kolev 2019), und Hüther und Südekum (2019) schlagen sogar eine Reform der Schuldenbremse vor, die darüber hinaus Lockerungen für Bildungsausgaben vorsieht.

Dabei scheint in Vergessenheit geraten zu sein, dass vor Einführung der Schuldenbremse im Grundgesetz die sog. „Goldene Regel“ stand. So hieß es in der alten Fassung des Artikel 115 GG: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.“ Diese Investitionsregel hat aber offenbar nicht sonderlich gut funktioniert. Sie konnte jedenfalls nicht verhindern, dass sich der Anteil der Bruttoinvestitionen des Staates am Bruttoinlandsprodukt von 1970 bis 1991 von 4,7% auf 2,3% halbierte, bei gleichzeitig deutlich steigender Staatsverschuldung. Im Zuge der Wiedervereinigung stieg die staatliche

Investitionsquote zwar deutlich⁶, ging aber bis 2009, dem Jahr, in dem die Verschuldungsregel im Grundgesetz geändert wurde, in der Tendenz weiter zurück.

Ab dem Jahr 2011, als die Schuldenbremse auf Bundesebene erstmals angewendet wurde, ging die staatliche Investitionsquote zwar zunächst von 2,4% in Relation zum BIP auf 2,1% im Jahr 2014 zurück. Dabei ist aber in Rechnung zu stellen, dass die durch das Konjunkturpaket II angestoßenen Investitionen zu einem großen Teil erst im Jahr 2011 realisiert wurden (Barabas et al. 2011), was die Quote für sich genommen erhöht. Seitdem steigt die staatliche Investitionsquote. Dass die Schuldenbremse als Investitionsbremse wirkt, lässt sich an den gesamtwirtschaftlichen Quoten demnach nicht ablesen.

Dies gilt umso mehr, als der Staat seinen finanzpolitischen Spielraum nicht einmal vollständig ausnutzte. Laut Herbstprojektion 2017 war für 2018 eine Produktionslücke von +21,8 Mrd. € erwartet worden, was bei einer Semielastizität für den Bund von 0,203 und für die Länder von 0,134 einen konjunkturellen Überschuss im Haushalt des Bundes von 4,5 Mrd. Euro und der Länder von 2,9 Mrd. impliziert. Veranschlagt waren im Herbst 2017 Budgetüberschüsse von 4 Mrd. € beim Bund und 11½ Mrd. bei den Ländern (Beirat des Stabilitätsrats 2017). Zumindest bei den Ländern hätte also Spielraum für höhere Investitionsausgaben bestanden.⁷

Zudem darf nicht außer Acht gelassen werden, dass durch die Niedrigzinspolitik der EZB und den rückläufigen Schuldenstand der Schuldendienst der öffentlichen Haushalte deutlich reduziert wurde. Bei der Aufteilung der Budgetsalden in eine strukturelle und eine konjunkturelle Komponente werden die Zinsersparnisse als strukturell angesehen. Mithin eröffnete der Rückgang des Schuldendienstes Ausgabenspielräume in den anderen Budgets. Genutzt wurden diese Spielräume aber überwiegend für die Ausweitung von Transfers. So begründen die Grünen eine Ergänzung der Schuldenbremse um eine Investitionsregel u.a. wie folgt: „Doch ist es politisch einfacher, ... Investitionen auf die lange Bank zu schieben als auf kurzfristig spürbare Transferleistungen zu verzichten.“ (Bayaz, Hajduk 2019). In der Konsequenz sind die staatlichen Aufwendungen für Transfers in den vergangenen Jahren erheblich stärker gestiegen als die Investitionen.⁸

Ob allerdings eine Erweiterung der Schuldenbremse um eine „Goldene Regel“ gegen schwache öffentliche Investitionen helfen würde, ist mit Blick auf die Erfahrungen mit der alten grundgesetzlichen Schuldenregelung äußerst fraglich, zumal auch „Investitionen“ ein schillernder Begriff ist.⁹ Verspielt würden durch eine solche Modifikation möglicher die Vorteile der Schuldenbremse.

- Zum einen hat die Schuldenbremse das Bewusstsein für die Bedeutung solider Staatsfinanzen geschärft.

⁶ Die im Vergleich zu den Jahren vor 1991 generell höhere Quote ist nicht zuletzt Folge konzeptioneller Änderungen in den VGR.

⁷ In der Stellungnahme des Beirats des Stabilitätsrats (2017: 12) heißt es dazu mit Blick auf die Länder: „Die Sachinvestitionen sollen gemäß den jeweiligen Planungen zwar stärker zulegen. Da in diesem Bereich ein erheblicher Nachholbedarf gesehen wird, Finanzmittel vielfach vorhanden sein dürften und sich zu beobachtende Engpässe bei der Planung oder Umsetzung im Zeitverlauf zumindest teilweise auflösen lassen, könnten die Zuwächse hier eventuell ebenfalls kräftiger ausfallen.“

⁸ In einer alternden Gesellschaft kann dies durchaus den gesellschaftlichen Präferenzen entsprechen. So zeigen Jäger/Schmidt (2016), dass unter fortgeschrittenen Volkswirtschaften die Investitionstätigkeit der Öffentlichen Hand negativ mit dem Anteil Älterer an der Gesamtbevölkerung korreliert ist.

⁹ Eine ausführliche Diskussion des Für und Wider einer „Goldenen Regel“ findet man in Deutsche Bundesbank (2019).

- Zum anderen ist sie bedeutsam im Ringen um einen stabilen Euro-Raum nicht übersehen werden. Eine glaubwürdige Rückführung der Schuldenstandsquote mithilfe der Schuldenbremse ist ein wichtiges Signal an die Finanzmärkte und an andere Mitgliedstaaten der EU, auf das man besser nicht verzichten sollte.

Als Argument für eine Lockerung der Schuldenbremse wird derzeit auch vorgebracht, dass die Zinsen, die der Staat derzeit an den Finanzmärkten zahlen muss, unter der Zuwachsrate des realen BIP liegen, so dass sich das Wachstum steigernde Investitionen gewissermaßen selbst finanzieren. Angesichts der üblichen Prognoseunsicherheiten und wirtschaftspolitischen Unwägbarkeiten dürfte es allerdings wenig aussichtsreich sein, die Staatsverschuldung anhand der Zins-Wachstums-Differenz zu steuern.

Alles in allem ist die Schuldenbremse weiterhin ein sinnvolles Instrument. Sie ist sicher nicht in Stein gemeißelt. So würde die Einhaltung der Grenze für die Aufnahme neuer Schulden, die beim Bund 0,35% in Relation zum BIP beträgt, in der sehr langen Frist die Schuldenstandsquote gegen Null streben lassen. Dies erscheint nicht erforderlich und spricht bei weiter rückläufiger Schuldenquote perspektivisch für eine Erhöhung des erlaubten strukturellen Fehlbetrags (Feld und Reuter 2019: 329).

Sie darf auch nicht mit der „Schwarzen Null“ verwechselt werden, die derzeit die Kommunikation der Finanzpolitik prägt. Sollte die Konjunktur sich in einem Maße abschwächen, dass die gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten unterausgelastet sind, so sieht die Schuldenbremse ausdrücklich vor, dass der Staat sich verschuldet.

Literatur

Barabas, G., R. Döhrn und H. Gebhardt (2011), Was brachte das Konjunkturpaket II?. *Wirtschaftsdienst* 91(7): 496-498.

Bayaz, D. und A. Hajduk (2019), Investitionen sind wichtiger als das Symbol „schwarze Null“. Die Grünen. Debattenbeiträge zum Grundsatzprogramm. <https://www.gruene.de/artikel/investitionen-sind-wichtiger-als-das-symbol-schwarze-null>.

Beirat des Stabilitätsrates (2017), Achte Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG. Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2015), Kompendium der Schuldenbremse. Berlin, BMF. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?__blob=publicationFile&v=9

Deutsche Bundesbank (2017), Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse. *Monatsbericht* 69(3), März 2017: 35-58.

Deutsche Bundesbank (2018), Länderfinanzen: Entwicklungen im Vergleich, Schuldenbremsen und Haushaltsüberwachung. *Monatsbericht* 70(10), Oktober 2018: 13-47.

Deutsche Bundesbank (2019), Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt: zu einzelnen Reformoptionen. *Monatsbericht* 71(4): 79-93.

Feld, L.P. und W. H. Reuter (2019), Die Bewährungsprobe der Schuldenbremse hat gerade erst begonnen. *Wirtschaftsdienst* 99(3): 324-329.

Hüther, M. und G. Kolev (2019), Investitionsfonds für Deutschland. IW-Policy Paper 10/19. Köln, IW.

Hüther, M. and J. Südekum (2019), The German debt brake needs a reform. <https://voxeu.org/content/german-debt-brake-needs-reform>.

Fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung

Jäger, P. und T. Schmidt (2016), The Political Economy of Public Investment when Population is Aging – A Panel Cointegration Analysis. *European Journal of Political Economy* 43: 145-158. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2016.04.004.

RWI (2010), Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. RWI-Projektberichte. http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB_Konjunkturkomponenten-der-Laenderhaushalte.pdf

Stabilitätsrat (2018), Kompendium des Stabilitätsrat zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a, Absatz 2 Grundgesetz. https://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ueberwachung_Einhaltung_Schuldenbremse/Kompendium/20181206_Kompendium.pdf;jsessionid=282019C706C929AB9062F09D49811096.internet2?_blob=publicationFile



Leibniz-Institut für
Wirtschaftsforschung

Das RWI wird vom Bund und vom Land
Nordrhein-Westfalen gefördert.

