

DSi kompakt

Alles schon geregelt?

Zum Stand der Umsetzung der Schuldenbremsen in den Bundesländern

von Matthias Warneke

Im Frühjahr 2019, also in weniger als einem Jahr, werden die Landtage die ersten Landeshaushalte beraten, die dem grundgesetzlichen Neuverschuldungsverbot ab 2020 unterliegen. Die Länder sind darauf unterschiedlich gut vorbereitet. Einige Länder haben bereits ihre Landesverfassung angepasst, die Landeshaushaltsordnung novelliert und spezifische Konjunkturbereinigungsverfahren beschlossen. Andere Länder hingegen sind gesetzgeberisch noch überhaupt nicht aktiv geworden.

Nachfolgend werden die derzeit bestehenden Regelungen im Überblick vorgestellt und bewertet sowie Vorschläge zur Verbesserung und Erweiterung unterbreitet.

Nach herrschender Meinung unter Juristen bindet die grundgesetzliche Schuldenbremse die Bundesländer bereits unmittelbar.¹ Auf den ersten Blick wären somit landeseigene Zusatzregelungen entbehrlich, solange die Länder die vom Grundgesetz vorgegebene Neuverschuldungsgrenze einhalten. Ein zweiter Blick zeigt jedoch, dass landeseigene Regelungen aus verfassungsrechtlicher, politischer und verwaltungstechnischer Sicht teilweise zwingend notwendig und teilweise zumindest geboten sind.

Verfassungsrechtlich ergibt sich aus Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz (GG) ein Regelungsrecht für die Länder. Dort heißt es bezüglich der Schuldenbremse: „Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“

Politisch ist die Nutzung dieses grundgesetzlichen Regelungsrechts und damit eine Verankerung der Schuldenbremse auf Landesverfassungsebene geboten. Zum einen wäre solch eine Verankerung ein angemessenes Bekenntnis angesichts der politischen Bedeutung der Schuldenbremse. Zum anderen würde erst eine eigene Verfassungsregelung Klagemöglichkeiten der Landtage und Landtagsfraktionen auf Einhaltung der Schuldenbremse ermöglichen.

¹ Gleichwohl gibt es Mindermeinungen, wonach die grundgesetzliche Schuldenbremse die Länderautonomie verletzt. Vgl. z. B. *Fassbender* (2009). Auch hatten der Schleswig-Holsteinische Landtag und sein Landtagspräsident gegen die Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz wegen Verletzung der Verfassungsautonomie geklagt. Der Antrag wurde vom Bundesverfassungsgericht jedoch als unzulässig bewertet. Vgl. *Bundesverfassungsgericht* (2011).

Tabelle 1: Stand der gesetzgeberischen Umsetzung der Landesschuldenbremsen

Land	Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der	
	Landeshaushaltsordnung	Landesverfassung
Baden-Württemberg	ja	nein
Bayern	ja	ja
Berlin	nein	nein
Brandenburg	nein	nein
Bremen	ja	ja
Hamburg	ja	ja
Hessen	ja	ja
Mecklenburg-Vorpommern	ja	ja
Niedersachsen	ja	nein
Nordrhein-Westfalen	ja	nein
Rheinland-Pfalz	ja	ja
Saarland	nein	nein
Sachsen	ja	ja
Sachsen-Anhalt	ja	nein
Schleswig-Holstein	ja	ja
Thüringen	ja	nein

Quelle: Eigene Recherchen, Stand: April 2018.

Verwaltungstechnisch sind bestimmte Länderregelungen zur Ausgestaltung der Schuldenbremse in jedem Fall erforderlich. Um Artikel 115 Abs. 2 Satz 3 GG² gerecht zu werden, muss jedes Land entscheiden, welches Konjunkturbereinigungsverfahren angewendet werden soll. Nur dann wird der Haushaltsgesetzgeber in die Lage versetzt, die effektiv zulässige Nettokreditaufnahme konkret berechnen zu können.

Welche Nettokreditaufnahme ist zulässig?

Die konkrete Berechnungsweise für die zulässige Nettokreditaufnahme ist komplexer, als dies landläufig erscheint. Zwar ist allgemein bekannt, dass die grundgesetzliche Neuverschuldungsgrenzen für den Bund 0,35 Prozent des BIP und für die Länder 0 Prozent des BIP betragen. Doch diese Grenz-

² Siehe Fn. 3.

werte werden aufgrund von grundgesetzlichen Detailregelungen der Schuldenbremse³ nur in den seltensten Fällen auch jene sein, die in der Haushaltsplanung angestrebt und im Haushaltsvollzug erreicht werden müssen. In der Praxis wird es stattdessen aufgrund der vorgegebenen Berücksichtigung von Konjunkturkomponenten und finanziellen Transaktionen regelmäßig zu anderen Grenzwerten als jenen 0,35 bzw. 0 Prozent des BIP kommen. Die Grundzüge dieser Detailregelungen und der daraus resultierenden Verschiebungen lassen sich am Beispiel des Bundeshaushaltsplans 2018 veranschaulichen.

Tabelle 2: Komponenten der Schuldenbremse des Bundes 2018

Komponente	Betrag	Erläuterungen
Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme	11,4 Mrd. Euro	<i>Entspricht 0,35 % des BIP des Jahres 2016</i>
Abzüglich des Saldos der finanziellen Transaktionen	- 0,3 Mrd. Euro	<i>Im Haushaltsjahr 2018 wird ein Vermögenszuwachs aus finanziellen Transaktionen (positiver Saldo) erwartet.</i>
Abzüglich der Konjunkturkomponente	- 4,2 Mrd. Euro	<i>Im Haushaltsjahr 2018 wird eine konjunkturelle Sonderentlastung erwartet.</i>
Effektiv zulässige Nettokreditaufnahme	6,9 Mrd. Euro	<i>Entspricht 60,5 % der 0,35 % des BIP des Jahres 2016</i>

Quelle: Bundesregierung (2018), S. 35.

Die gemäß dem Grundgesetz zulässige Nettokreditaufnahme ist damit für den Haushaltsplan 2018 des Bundes um insgesamt 4,5 Mrd. Euro kleiner, als es die bekannten 0,35 Prozent des BIP erwarten lassen würden. Insbesondere, weil der Bund auch für das Jahr 2018 mit einem anhaltenden konjunkturellen Boom rechnen kann, verkleinert sich sein Neuverschuldungsspielraum in Höhe der von ihm geschätzten Konjunkturkomponente deutlich.

Für die Schuldenbremse des Bundes ist somit gemäß Artikel 115 Abs. 2 GG (vgl. auch Fn. 3) eine Konjunkturkomponente sowie – mit Verweis auf ein Bundesgesetz – der Saldo der finanziellen

³ Grundgesetz Artikel 115 Abs. 2: „Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden **konjunkturellen Entwicklung** die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch **zu berücksichtigen**. Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. Näheres, insbesondere **die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen** und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, regelt ein Bundesgesetz. Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.“ (Hervorhebungen des Autors).

Transaktionen relevant. Die Länder müssen gemäß Artikel 115 Abs. 2 GG lediglich eine Konjunkturkomponente vorsehen. Eine weitergehende Bereinigung – etwa um finanzielle Transaktionen wie auf Bundesebene – ist den Ländern zwar nicht vorgeschrieben, aber korrespondierend zum Bund gleichwohl gestattet.⁴

Somit werden die Länder ab dem Jahr 2020 ihre jeweilige effektiv zulässige Nettokreditaufnahme grundsätzlich nach dem gleichen Prinzip wie in Tabelle 2 zu berechnen haben. Im Gegensatz zum Bund beträgt die maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme der Länder ab dem Haushaltsjahr 2020 aber nicht 0,35 Prozent des BIP des dem Haushaltsjahr vorvorangegangenen Kalenderjahres, sondern grundsätzlich 0 Prozent des BIP. Die effektive zulässige Nettokreditaufnahme eines Landeshaushaltsplans beläuft sich somit nur dann ebenfalls auf Null, wenn für den Saldo der finanziellen Transaktionen und für die Konjunkturkomponente jeweils auch ein Betrag von Null erwartet wird.

Saldo der finanziellen Transaktionen

Der Saldo der finanziellen Transaktionen wäre dann Null, wenn sich die erwarteten finanziellen, d. h. nicht-vermögenswirksamen Einnahmen eines Landes (z. B. Privatisierungserlöse oder Darlehensrückflüsse) und Ausgaben (z. B. Beteiligungserwerbe oder Darlehensvergaben) im Haushaltsjahr die Waage halten. Beispielsweise würden Privatisierungserlöse den Saldo erhöhen und damit den Verschuldungsspielraum im gleichen Maße senken. Diese Regelung soll verhindern, dass Privatisierungserlöse zur Einhaltung der Schuldenbremse beitragen.

Der Saldo der finanziellen Transaktionen lässt sich im Zuge der Haushaltsplanung vergleichsweise leicht kalkulieren. Die Landesfinanzministerien können die geplanten Beteiligungserwerbe bzw. -verkäufe sowie die geplanten Darlehensgeschäfte anhand der Angaben in den einschlägigen Haushaltstiteln unmittelbar saldieren.

Die Konjunkturkomponente und ihre Berechnungsverfahren

Die Konjunkturkomponente beträgt per Definition Null, wenn sich das Land in einer konjunkturellen Normallage befindet, die Volkswirtschaft also weder Krisen- noch Boom-Erscheinungen aufweist.

Zur Ermittlung der Abweichung von solch einer theoretischen Normallage muss ein konkretes Berechnungsverfahren ausgewählt und genutzt werden. Der Gesetzgeber hat bei der Wahl eines geeigneten Konjunkturbereinigungsverfahrens einen großen Spielraum. Das Grundgesetz gibt im Artikel 109 Absatz 3 lediglich vor, dass es „im Auf- und Abschwung“ zu einer „symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ kommt.

Hierzulande haben sich bislang drei Konjunkturbereinigungsverfahren (siehe nachfolgende Tabelle) etabliert, die der Bund und einige Länder in unterschiedlicher Weise anwenden.

⁴ In der Gesetzesbegründung zu Art. 109 Abs. 2 GG hieß es: „Im Lichte der in Artikel 115 für den Bund gewählten Umsetzung umfasst die nähere Ausgestaltung im Übrigen auch für die Länder Regelungsspielräume zum Beispiel für die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen sowie für die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen von der zulässigen Kreditaufnahme.“ Siehe *Fraktionen der CDU/CSU und SPD* (2009).

Einige Länder, z. B. Baden-Württemberg und Hessen haben analoge Bereinigungsregelungen in ihren Landeshaushaltsordnungen auch bereits verankert.

Tabelle 3: Konjunkturbereinigungsverfahren

Modell	Details der Berechnung der Konjunkturkomponente (Abweichung von der konjunkturellen Normallage)
Produktionspotenzial-Modell	Schätzung der Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten und deren Budgetsensitivität
Trend-Modell	Differenz der Einnahmen des Haushaltsjahres zur Normallage (aus Vorjahren abgeleitete Trendsteuereinnahmen)
Referenz-Modell	Differenz der Einnahmen des Haushaltsjahres zur Normallage (rollierender Durchschnitt vorangegangener Steuereinnahmen)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Das Produktionspotenzial-Modell wird vom Bund sowie von Hessen und von den Empfängern von Konsolidierungshilfen des Bundes (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) angewendet. Hierbei wird geschätzt, wie groß das BIP der deutschen Volkswirtschaft im zu planenden Haushaltsjahr wäre, wenn die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital theoretisch voll ausgelastet werden. Dann wird geschätzt, wie groß das BIP tatsächlich ausfallen würden. Die Differenz entspricht der geschätzten konjunkturell bedingten Über- oder Unterauslastung der deutschen Volkswirtschaft. Beispielsweise erwartet der Bund für das laufende Jahr 2018 eine konjunkturell bedingte Überauslastung der Volkswirtschaft in Höhe von 20,35 Mrd. Euro. Gleichzeitig schätzt er seine „Budgetsemielastizität“ auf 0,205. Er erwartet also, dass die konjunkturelle Entlastung seines Haushalts 2018 rund 20,5 Prozent der 20,35 Mrd. Euro „Überproduktion“ beträgt. Die geschätzte Konjunkturkomponente des Bundes beträgt somit 4,2 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2).

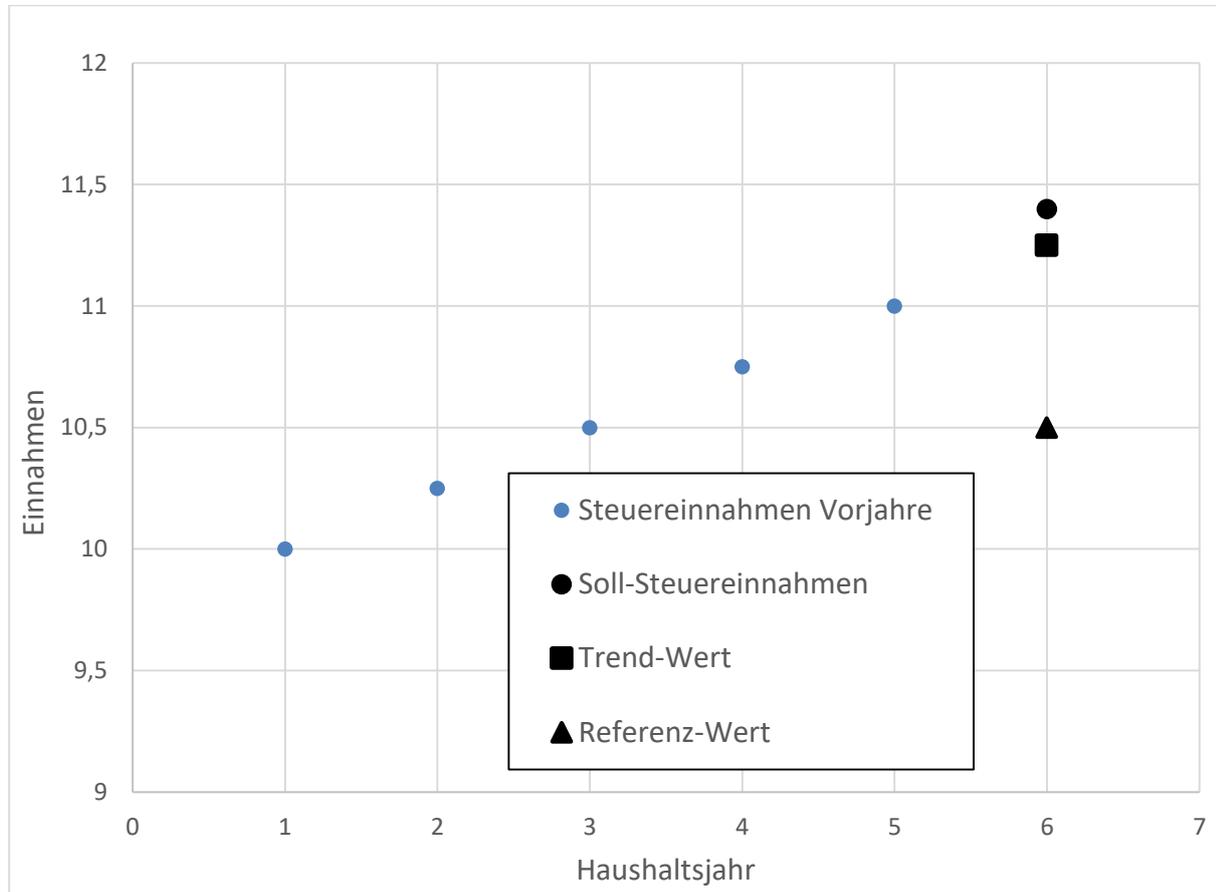
Das Trend- und auch das Referenz-Modell definieren die konjunkturelle Normallage hingegen nicht nach Maßgabe einer geschätzten Vollaustung der Volkswirtschaft. Beim Trend-Modell wird von einer Normallage ausgegangen, wenn die Einnahmen des zu planenden Haushaltsjahres sich exakt gemäß dem definierten Einnahmetrend der Vorjahre entwickeln. Liegen die zu erwartenden Einnahmen unterhalb des Trends, ergibt sich aus der Differenz eine negative Konjunkturkomponente, die den effektiven Verschuldungsspielraum entsprechend erhöht. Werden Einnahmen oberhalb des Trends erwartet, verringert sich der effektive Verschuldungsspielraum bzw. entstehen Tilgungspflichten.

Beim Referenz-Modell wird ein rollierender Durchschnitt vorangegangener Einnahmen gebildet. Dieser Wert gilt dann als Referenz für eine unterstellte Normallage, wobei auch hier wiederum die Abweichung zu den tatsächlich erwarteten Einnahmen die Konjunkturkomponente und damit die Veränderung des Neuverschuldungsspielraums bestimmt.

Das grundgesetzliche Postulat „symmetrischer“ Abweichungen einer konjunkturellen Normallage verdeutlicht die Erwartung des Gesetzgebers, dass sich im Konjunkturzyklus negative bzw. positive Konjunkturkomponenten die Waage halten und sich somit „Konjunkturkredite“ bzw. „Konjunkturkredittilgungen“ letztlich ausgleichen. Vorbehaltlich der Salden finanzieller Transaktionen sollen somit die Länder über die Jahre um die Neuverschuldungs-Nulllinie und der Bund um die 0,35-Prozent-Marke pendeln können, was das jeweilige Konjunkturbereinigungsverfahren auch zu gewährleisten hat.

Vereinfachte graphische Darstellungen (Abbildungen 1 und 2) veranschaulichen, wie unterschiedlich das Trend- und auch das Referenz-Modell je nach Ausgangslage auf den Verschuldungsspielraum wirken.

Abbildung 1: Trend- vs. Referenz-Modell in einer fiktiven Boomphase

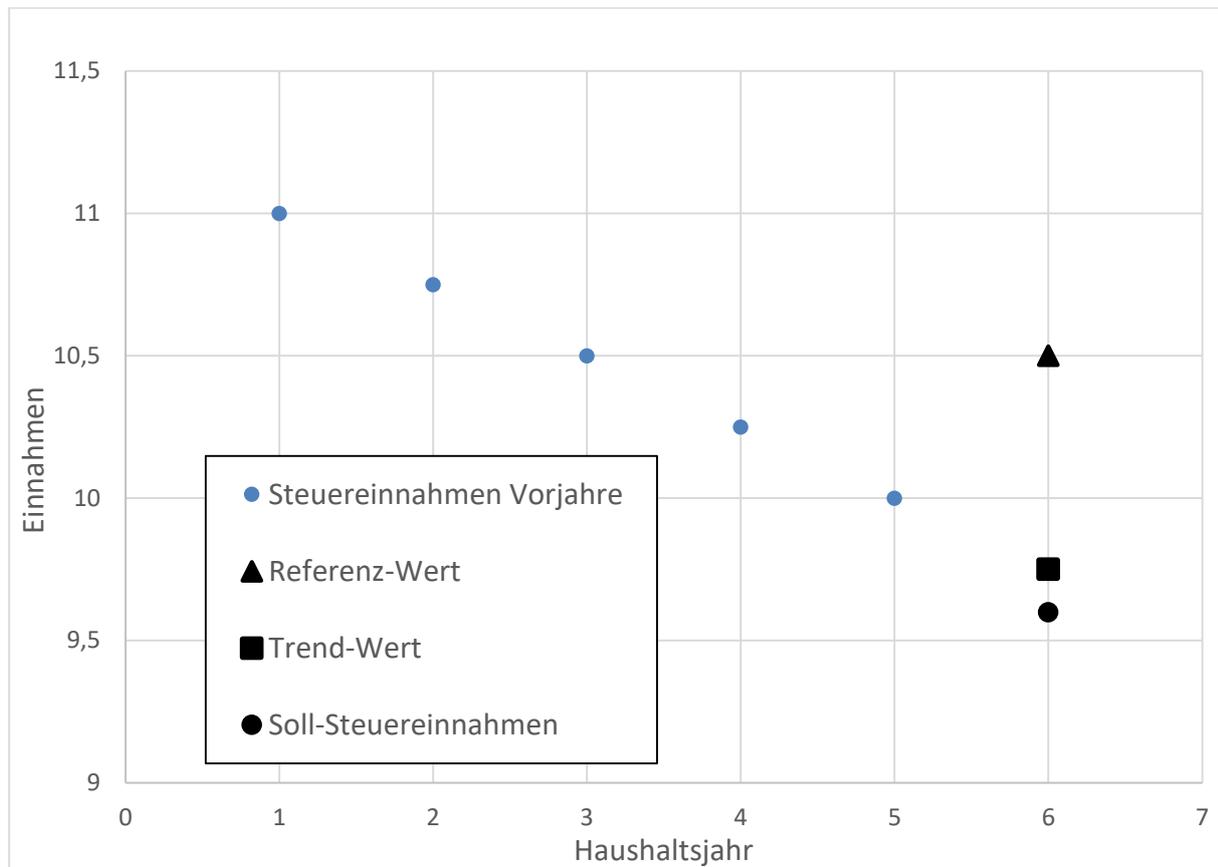


Quelle: Eigene, rechnerisch vereinfachte Darstellung. Ein weniger extremer Aufschwung führt zum grundsätzlich gleichen Befund.

Befindet sich die Volkswirtschaft beispielsweise in einer Boomphase mit steigenden Steuereinnahmen (blaue Punkte in Abbildung 1) und werden für das zu planende Haushaltsjahr sogar Einnahmen (schwarzer Punkt in Abbildung 1) oberhalb des Trends (schwarzes Quadrat in Abbildung 1) erwartet, ergibt sich im Trend-Modell eine kleine, positive Konjunkturkomponente (Abstand schwarzes Quadrat zum schwarzen Punkt). Das Referenz-Modell veranschlagt die konjunkturelle Normallage (schwarzes Dreieck in Abbildung 1) hingegen auf einem deutlich niedrigeren Niveau. Damit würde hier die Konjunkturkomponente (Abstand schwarzes Dreieck zum schwarzen Punkt) deutlich größer als im Trend-Modell (Abstand schwarzes Quadrat zum schwarzen Punkt) ausfallen. Das Referenz-Modell senkt also in Boomphasen den Neuverschuldungsspielraum bzw. erhöht die Schuldenabbauverpflichtung deutlich stärker als das Trend-Modell.

In Abschwungphasen verhält es sich spiegelbildlich. Wenn also die Steuereinnahmen (blaue Punkte in Abbildung 2) sinken und für das zu planende Haushaltsjahr sogar Einnahmen unterhalb des Trends erwartet werden, ergibt sich im Trend-Modell eine kleine, negative Konjunkturkomponente. Das Referenz-Modell veranschlagt die konjunkturelle Normallage hier hingegen auf einem deutlich höheren Niveau. Damit würde die Konjunkturkomponente im Referenz-Modell (Abstand schwarzes Dreieck zum schwarzer Punkt) im Absolutbetrag deutlich größer als im Trend-Modell (Abstand schwarzes Quadrat zum schwarzer Punkt) ausfallen. Das Referenz-Modell erweitert somit in Abschwungphasen den Neuverschuldungsspielraum deutlich stärker als das Trend-Modell.

Abbildung 2: Trend- vs. Referenz-Modell in einer fiktiven Abschwungphase



Quelle: Eigene, rechnerisch vereinfachte Darstellung. Ein weniger extremer Abschwung führt zum grundsätzlich gleichen Befund.

Das Trend-Modell ist in einigen alten Bundesländern verbreitet, während sich einige neue Bundesländer aktiv für das Referenz-Modell entschieden haben. Vier Bundesländer haben sich bislang noch gar nicht auf ein Modell festgelegt.⁵ Einen Gesamtüberblick bietet die nachfolgende Tabelle.

⁵ In Berlin beispielsweise hat sich die rot-rot-grüne Koalition entschlossen, erst im Zuge der Haushaltsaufstellung 2020/2021 eine Regelung zur Konjunkturbereinigung zu treffen. Vgl. SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/Die Grünen (2016), S. 67.

Tabelle 4: Konjunkturbereinigungsverfahren der Länder

Land	Konjunkturbereinigungsverfahren
Baden-Württemberg	Trend-Modell bis 2019
Bayern	bislang keine Festlegung
Berlin	Produktionspotenzial-Modell des Bundes im Rahmen der Konsolidierungshilfen
Brandenburg	bislang keine Festlegung
Bremen	wie Berlin
Hamburg	Trend-Modell
Hessen	Produktionspotenzial-Modell
Mecklenburg-Vorpommern	Referenz-Modell
Niedersachsen	bislang keine Festlegung
Nordrhein-Westfalen	bislang keine Festlegung
Rheinland-Pfalz	Trend-Modell
Saarland	wie Berlin
Sachsen	Referenz-Modell
Sachsen-Anhalt	wie Berlin
Schleswig-Holstein	Trend-Modell bis 2015, inzwischen wie Berlin
Thüringen	Referenz-Modell

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass die konkreten Ausgestaltungen des Trend- und des Referenz-Modelle in den jeweiligen Ländern teilweise stark differiert. Beim Trend-Modell variieren insbesondere das Trendberechnungsverfahren an sich als auch der Bezugszeitraum, also die Anzahl zu berücksichtigender Vorjahreswerte, wie die nachfolgende Tabelle zeigt.

Tabelle 5: Ausgestaltungen des Trend-Modells

Land	Zentrale Modell-Ausgestaltungen
Baden-Württemberg	Normallage = Ist-Steuereinnahmen 2011 zzgl. geometrisches Mittel des Steuerwachstums der vorangegangenen 30 Jahre grundsätzlich KEINE Bereinigung um Steuerrechtsänderungen
Rheinland-Pfalz	Normallage = kalkulierte strukturelle Steuereinnahmen 2011 zzgl. geometrisches Mittel des Steuerwachstums der vorangegangenen 8 Jahre Bereinigung um Steuerrechtsänderungen
Hamburg	Normallage = extrapoliert aus dem Steuertrend der vorangegangenen 21 Jahre Bereinigung um Steuerrechtsänderungen ab 2014

Quelle: Deutsche Bundesbank (2017) und eigene Zusammenstellung.

Auch das Referenz-Modell haben die betreffenden Länder teilweise unterschiedlich ausgestaltet. Dies betrifft die Anzahl zu berücksichtigender Vorjahreswerte als auch die Definition der Einnahmen. Einen Überblick bietet die nachfolgende Tabelle.

Tabelle 6: Ausgestaltungen des Referenz-Modells

Land	Zentrale Modell-Ausgestaltungen
Mecklenburg-Vorpommern	Normallage = Durchschnitt der mit dem Preisniveau des Haushaltsjahres indextierten Landeseinnahmen der vorangegangenen 5 Jahre Bereinigung um Steuerrechtsänderungen
Sachsen	Normallage = Durchschnitt der Steuereinnahmen der vorangegangenen 4 Jahre Bereinigung um Steuerrechtsänderungen
Thüringen	Normallage = Durchschnitt der Steuereinnahmen der vorangegangenen 3 Jahre KEINE Bereinigung um Steuerrechtsänderungen

Quelle: Deutsche Bundesbank (2017) und eigene Zusammenstellung.

Ein wichtiger gemeinsamer Unterschied in der Ausgestaltung aller Konjunkturbereinigungsverfahren besteht im Umgang mit Steuerrechtsänderungen. Einige Länder bereinigen ihre geschätzte Normallage um die Effekte beschlossener Steuerrechtsänderungen. Andere Länder verzichten darauf.

Insgesamt zeigt sich somit, dass die Konjunkturbereinigungsverfahren in der konkreten Anwendung eine Vielzahl von Stellschrauben besitzen. Um einen Eindruck zu gewinnen, wie sich die bereits bestehenden Ausgestaltungen auf die sich ergebenden Konjunkturkomponenten und damit auf die Neuverschuldungsspielräume auswirken, lohnt ein Blick auf effektive Ergebnisse des Jahres 2015.

Tabelle 7: Länderspezifische Konjunkturkomponente 2015

Land	Konjunkturbereinigungsverfahren	Resultierende Konjunkturkomponente 2015 in Prozent des Normalniveaus
Rheinland-Pfalz	Trend-Modell	0,3
Hessen	Produktionspotenzial-Modell	2,7
Baden-Württemberg	Trend-Modell	5,2
Hamburg	Trend-Modell	5,2
Thüringen	Referenz-Modell	8,7
Mecklenburg-Vorpommern	Referenz-Modell	11,8
Sachsen	Referenz-Modell	12,0

Quelle: Deutsche Bundesbank (2017) und eigene Zusammenstellung.

Wie ersichtlich, ist das Spektrum der Konjunkturkomponenten sehr breit. Dieser Befund wiegt umso schwerer, weil unterstellt werden kann, dass die konjunkturelle Lage des Jahres 2015 in allen hier aufgeführten Ländern äußerst ähnlich war. Gleichzeitig kann die Reihenfolge der Länderkomponenten nicht überraschen. Wie schon erläutert (vgl. Abb. 1), führt in Boomphasen (wie dem Jahr 2015) das Referenz-Modell zu deutlich größeren positiven Konjunkturkomponenten als das Trend-Modell. Das bedeutete dann ex ante für Referenz-Modell-Länder deutlich größere Verpflichtungen zur Tilgung von „Konjunkturkrediten“ als für Trend-Modell-Länder.⁶ Gleichzeitig ist zu erwarten, dass sich in konjunkturellen Abschwungphasen die Reihenfolge umdreht. Dann werden die Referenz-Modell-Länder tendenziell deutlich größere konjunkturbedingte Neukredite aufnehmen dürfen als Trend-Modell-Länder.

Bereits diese Betrachtungen und Überlegungen zeigen, dass die Konjunkturbereinigungsverfahren nach dem jetzigen Stand nicht nach Kategorien von „richtig“ oder „falsch“ beurteilt werden können. Alle Beteiligten betreten hier methodisches und politisches Neuland. Die *Deutsche Bundesbank* hat in einer Untersuchung allen hier skizzierten Verfahren „verschiedene Stärken und Schwächen“⁷

⁶ Das gilt vorbehaltlich der länderspezifischen Salden finanzieller Transaktionen und der maximal zulässigen strukturellen Nettokreditaufnahmen, die im Jahre 2015 noch nicht 0 Prozent des BIP betrug. In Baden-Württemberg beispielsweise führt bislang eine positive Konjunkturkomponente noch nicht zu einer unmittelbaren Schuldenabbaupflicht, sondern zu einer größeren Neuverschuldungsabbau-Verpflichtung.

⁷ *Deutsche Bundesbank* (2017), S. 51.

attestiert. Das vom Bund angewendete Produktionspotenzial-Modell hält sie sogar für nur begrenzt nachvollziehbar⁸. Dennoch lassen sich aus den vorangegangenen Überlegungen einige Empfehlungen für eine konkretisierende Umsetzung der grundgesetzlichen Vorgaben zur Schuldenbremse in Landesrecht ableiten.

Empfehlungen

1. Empfehlung: Trend-Modell mit leichten Vorteilen

Aus Sicht des DSi sind bezüglich der Auswahl und der Ausgestaltung eines konkreten Bereinigungsverfahrens zum jetzigen Zeitpunkt insbesondere die Kriterien Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Bedeutung. Insofern erscheint das Produktionspotenzial-Modell mit seinem theoretischen Konstrukt einer auf Basis einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion errechneten Vollauslastung der Volkswirtschaft deutlich weniger transparent als die anderen beiden Verfahren. Das Referenz-Modell wirkt zwar in Boomphasen am stärksten schuldenbremsend. In Abschwungphasen gestattet es aber tendenziell deutlich mehr „Konjunkturkredite“ als das Trend-Modell. Das Trend-Modell führt insgesamt zu einer gut nachvollziehbaren Bezifferung einer konjunkturellen Normallage mit moderaten Auswirkungen auf die Veränderung der zulässigen Nettokreditaufnahme sowohl in Boom- als auch in Abschwungphasen. Länder, die sich bislang noch für kein Bereinigungsverfahren entschieden haben, sollten sich daher vorzugsweise am Trend-Modell orientieren.

2. Empfehlung: Steuerrechtsänderungen berücksichtigen

Unabhängig von der Modellwahl erscheint es sinnvoll, bei der Ermittlung der Konjunkturkomponente die Effekte von Steuerrechtsänderungen zu berücksichtigen. Geschieht dies nicht, können kontraproduktive Wirkungen die Folge sein. Beispielsweise würde eine beschlossene und mithin politisch gewollte Steuersenkung zu Ist-Einnahmen führen, die dann unter den Wert der Normallage rutschen. Somit könnte eine Steuersenkung die Regierung zu „Konjunkturkrediten“ berechtigen. Eine Steuersenkung, also eine strukturelle Maßnahme, würde mithin im Rahmen des Bereinigungsverfahrens fälschlicherweise als Konjunkturdämpfung bewertet werden. Dies gilt es zu verhindern.

3. Empfehlung: Eigenanstrengungen fördern

Wenn die prognostizierten Einnahmen die Einnahmen bei einer unterstellten Normallage unterschreiten, sollte nicht vollumfänglich auf ausgleichende „Konjunkturkredite“, sondern auch auf gewisse Konsolidierungsanstrengungen der Regierung gesetzt werden. Eine entsprechende Regelung gilt im Freistaat Sachsen. Dort ist vorgesehen, dass Einnahmeunterschreitungen lediglich zu 99 Prozent durch Kredite ausgeglichen werden können und der fehlende Prozentpunkt im Haushaltsvollzug erwirtschaftet werden muss.⁹

⁸ „Aufgrund seiner Komplexität sind die Ergebnisse des Potenzialschatzverfahrens der Europäischen Kommission [...] nur schwer nachvollziehbar. Für die prinzipiell auf demselben Verfahren basierende Schätzung der Bundesregierung wäre wünschenswert, dass Unterschiede (sowohl methodisch als auch im Hinblick auf Dateninputs) zwischen EU- und Regierungsschätzung transparent und nachvollziehbar dargelegt werden.“, Siehe *Deutsche Bundesbank* (2017), S. 51, Fn. 32.

⁹ Vgl. *Verfassung des Freistaates Sachsen*, Artikel 95 Abs. 4.

4. Empfehlung: Tilgungspläne konkretisieren

Die grundgesetzliche Schuldenbremse fordert ausdrücklich lediglich eine Tilgung solcher Kredite, die als Reaktion auf Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen aufgenommen wurden. Diese Tilgung hat dann „binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen“¹⁰. Für konjunkturbedingte Kredite lässt sich eine Tilgungsverpflichtung nur indirekt daraus ableiten, dass laut Grundgesetz „bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen“¹¹ sind.

Im Sinne des Grundgedankens der Schuldenbremse wären einfachgesetzliche Konkretisierungen der grundgesetzlichen Tilgungsverpflichtungen angebracht. Die Landeshaushaltsordnung des Freistaats Thüringen ist hier beispielgebend. Sie sieht vor, dass die Rückführung sowohl der „Notfallkredite“ als auch der „Konjunkturkredite“ jeweils „in einem Tilgungsplan auf fünf Jahre verbindlich festzulegen“¹² ist.

5. Empfehlung: Landesschuldenbremse rechtlich höchstmöglich verankern

Angesichts der großen politischen Bedeutung der Schuldenbremse sollten die Bundesländer für eine unmissverständliche Umsetzung in ihr Landesrecht sorgen. Insbesondere das Konjunkturbereinigungsverfahren sollte in der Landeshaushaltsordnung festgeschrieben und im Zuge der Haushaltsberatungen transparent und nachvollziehbar dargestellt werden. Mögliche politisch opportune Verfahrensänderungen auf dem schnellen Verordnungswege gilt es zu verhindern.

Gleichzeitig sollten die Landesverfassungen ihrerseits ein Bekenntnis zur neuen Schuldenbremse enthalten. Einerseits müssen dem Grundgesetz spätestens ab dem Jahr 2020 widersprechende Altregelungen¹³ in Landesverfassungen beseitigt werden. Andererseits sollte sich der Gesetzgeber nicht scheuen, mit einer expliziten Landesverfassungsregelung auch das eingangs erwähnte Klagerecht der Landtage und Landtagsfraktionen zu gewähren. Alles andere würde den Verdacht nähren, dass die Einhaltung der Schuldenbremse und damit eine verantwortungsvolle Finanzpolitik keine politische Priorität genießt.

¹⁰ Vgl. Grundgesetz Artikel 115 Abs. 2.

¹¹ Vgl. Grundgesetz Artikel 115 Abs. 2.

¹² Vgl. Thüringer Landeshaushaltsordnung, Artikel 18 Abs. 3.

¹³ Beispielsweise heißt es im Artikel 83 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen noch immer: „[...] Die Einnahmen aus Krediten dürfen entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden; das Nähere wird durch Gesetz geregelt.“

Literatur

Bundesregierung (2018): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2018, Bundestags-Drucksache 19/1700.

Bundesverfassungsgericht (2011): Antrag des Schleswig-Holsteinischen Landtags im Bund-Länder-Streit gegen die „Schuldenbremse“ unzulässig, Pressemitteilung Nr. 60/2011 vom 16. September 2011.

Deutsche Bundesbank (2017): Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse, Monatsbericht März 2017, S. 35 ff. Frankfurt/Main.

Fassbender, B. (2009): Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder - Verfassungsrechtliche Grenzen der Einführung einer „Schuldenbremse“ für die Länder, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (2009), S. 737 ff.

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

SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/Die Grünen (2016): Koalitionsvereinbarung Berlin für die Legislaturperiode 2016-2021 (2016), <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/koalitionsvereinbarung>, (Abruf: 22.05.2018).

Rechtsquellen:

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist.

Thüringer Landeshaushaltsordnung vom 19. September 2000, die durch das Gesetz vom 13. März 2014 (GVBl. S. 92, 94) geändert worden ist.

Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), die durch das Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502) geändert worden ist

Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (GV. NRW. S. 27), die durch das Gesetz vom 25. Oktober 2016 (GV. NRW. S. 860) geändert worden ist.

Herausgeber:

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Reinhardtstraße 52, 10117 Berlin

Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-25

E-Mail: dsi@steuerzahlerinstitut.de

Web: www.steuerzahlerinstitut.de