

Beratende Äußerung gemäß
§ 88 Absatz 2 LHO

**Das Verschuldungsverbot aus
Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz
Konsequenzen für Niedersachsen**

Übersandt an

- Niedersächsischen Landtag

Nachrichtlich

- Niedersächsische Staatskanzlei
- Niedersächsisches Finanzministerium
- übrige Ministerien

Hildesheim, 10.09.2010

Az.: G-05610.5



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Gegenstand der Beratenden Äußerung.....	3
2	Wesentliche Ergebnisse	4
3	Rechtliche Grundlagen der Verschuldung.....	5
3.1	Die alte Rechtslage: Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a. F.....	5
3.2	Notwendigkeit der Reform der Verschuldungsregelung	6
3.3	Die neue Schuldenregel des Art. 109 Abs. 3 GG: Verschuldungsverbot	6
3.4	Alte Rechtslage versus neue Rechtslage	8
4	Auswirkungen auf den Landeshaushalt.....	8
4.1	Allgemeines	8
4.2	Aktuelle Finanzsituation.....	9
4.3	Strukturelles Defizit.....	9
4.3.1	Strukturelles Defizit aus Sicht des LRH	10
4.3.2	Struktureller Finanzierungssaldo	11
4.3.3	LRH-Berechnung für 2010 und Folgejahre.....	12
4.3.4	Strukturelles Defizit nach RWI	12
4.3.5	Schwankungen des strukturellen Defizits	14
4.3.6	Fazit.....	15
4.4	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in Niedersachsen	16
4.4.1	Einnahmeentwicklung.....	16
4.4.2	Betrachtung der langfristigen Steuerentwicklung	17
4.4.3	Ausgabenentwicklung.....	19
4.4.4	Risiken auf der Ausgabenseite	21
4.4.5	Fazit.....	23
4.5	Exkurs Konjunkturkomponente.....	24
4.5.1	Anwendung für die Länder.....	24
4.5.2	Beispielrechnung für Niedersachsen	25
4.5.3	Fazit.....	27
5	Erforderliche Maßnahmen	27
5.1	Finanzpolitische Maßnahmen	27
5.2	Ausgabenbegrenzung.....	28
5.3	Der Weg anderer Staaten.....	28
5.3.1	Schweiz	28
5.3.2	Österreich	29
5.4	Rechtliche Maßnahmen und Gefahren bei der Umsetzung.....	30
5.4.1	Art und Weise der Umsetzung.....	31
5.4.2	Strukturelle Verschuldung.....	32
5.4.3	Konjunkturelle Verschuldung.....	33
5.4.4	Notlagenbedingte Verschuldung.....	34
5.4.5	Tatsächliche Verschuldung.....	35

1 Gegenstand der Beratenden Äußerung

Die bisher geltende Regelung zur Staatsverschuldung in Art. 115 GG a. F. wurde mit Wirkung zum 01.08.2009 durch ein Verschuldungsverbot in Art. 109 GG ersetzt.¹ Ziel dieser Neuregelung ist es, im Einklang mit den Vorgaben des reformierten europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu verbessern. Bereits das Bundesverfassungsgericht hatte in einer Entscheidung zum Haushaltsgesetz 2004 festgestellt, dass das Regelungskonzept des Art. 115 GG a. F. sich als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität nicht als wirksam erwiesen habe.² Deswegen wurde die alte Regelung durch ein in Art. 109 Abs. 3 GG kodifiziertes Verschuldungsverbot für Bund und Länder ersetzt. Mit diesem Verbot soll die ständig wachsende Verschuldung von Bund und Ländern eingedämmt werden.

Die vorliegende Beratende Äußerung beschäftigt sich mit dem Verschuldungsverbot in Art. 109 Abs. 3 GG. Kern der Darstellung sind die Anforderungen an das Land Niedersachsen zur Umsetzung des Verbots in rechtlicher und haushaltswirtschaftlicher Hinsicht. Wir betrachten, welche Auswirkungen sich für den Landeshaushalt ergeben und welche Maßnahmen zur Einhaltung des Verschuldungsverbots erforderlich sind. Darüber hinaus geben wir Hinweise, wie das Verschuldungsverbot in niedersächsisches Landesrecht implementiert werden sollte.

¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91 c, 91 d, 104 b, 109, 109 a, 115, 143 d), BGBl. 2009 I, S. 2248.

² BVerfGE 119, 96 (142).

2 Wesentliche Ergebnisse

1. Das Verschuldungsverbot des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG bindet das Land Niedersachsen ab dem Haushaltsjahr 2020 (vgl. Abschnitt 3.3).
2. Das Verschuldungsverbot gilt für den Haushaltsplan und die Haushaltsführung und hat mithin auch Auswirkungen auf die Haushaltsrechnung (vgl. Abschnitte 3.3 und 5.4).
3. Das Land Niedersachsen sollte die Ermächtigung in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG nutzen, um die Modifikationen und Ausnahmetatbestände des Verschuldungsverbots in Landesrecht umsetzen zu können (vgl. Abschnitt 3.3).
4. Das derzeitige niedersächsische Haushaltsdefizit ist nur zu geringen Teilen konjunkturbedingt. Im Haushaltsplan des Jahres 2010 betrug der konjunkturelle Anteil des Defizits lediglich 0,5 von 3,3 Mrd. € (vgl. Abschnitt 4.3.4).
5. Um das Verschuldungsverbot ab 2020 nachhaltig einhalten zu können, reicht es nicht aus, die Nettokreditaufnahme auf Null zu senken (vgl. Abschnitt 4.4.3).
6. Zur nachhaltigen Einhaltung des Verschuldungsverbots muss das strukturelle Defizit des Landeshaushalts abgebaut werden. Es beträgt im langjährigen Mittel durchschnittlich 1,85 Mrd. € (vgl. Abschnitt 4.3).
7. Die Landesregierung sollte ihre Prognosen zur Einnahmen- und Ausgabenentwicklung jährlich fortschreiben und dem Landtag darüber berichten (vgl. Abschnitt 4.4.4).
8. Der Abbau des strukturellen Defizits kann nur durch umfassende und nachhaltige Ausgabenkürzungen erreicht werden (vgl. Abschnitte 4.3.5 und 4.4.4).
9. Bei der Umsetzung der Ermächtigung aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG hat das Land Niedersachsen darauf zu achten, dass das Verschuldungsverbot nicht umgangen werden kann (vgl. Abschnitt 5.4).

3 Rechtliche Grundlagen der Verschuldung

Das Grundgesetz bzw. die Verfassungen der Länder ermächtigten Bund und Länder bisher, zur Finanzierung ihrer Haushalte Kredite bis zur Höhe der eigenfinanzierten Investitionen aufzunehmen. Die konsequente Ausschöpfung dieser Schuldenregelung hat dazu geführt, dass die Staatsverschuldung immer weiter angestiegen ist. Dieser Zustand mit seinen negativen Folgen soll durch die neue Verschuldungsregelung in Art. 109 Abs. 3 GG behoben werden.

3.1 Die alte Rechtslage: Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a. F.

In Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a. F. hieß es:

„Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“

In Niedersachsen gilt nach wie vor die inhaltlich ähnliche Ermächtigung zur Verschuldung nach Art. 71 der Niedersächsischen Verfassung.

Wie Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a. F. zu verstehen war und in welcher Höhe und unter welchen Umständen eine Kreditaufnahme zulässig war, war nicht unumstritten und auch Inhalt mehrerer Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Insbesondere der Ausnahmetatbestand mit seinem unbestimmten Rechtsbegriff der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ war auslegungsbedürftig. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht den Begriff näher konkretisierte³, wurde er extensiv genutzt und von der Ausnahme zur Regel.⁴ In den Haushaltsjahren 2002 bis 2006 lag die Verschuldung des Bundes stets oberhalb der Investitionen. Da Art. 115 GG a. F. keine Pflicht zur Rückführung der Schulden enthielt, stieg die Verschuldung auch in den konjunkturell guten Zeiten immer weiter an (vgl. dazu Abschnitt 4.5.3). Vergleichbare Entwicklungen gab es auch in den Ländern.

³ BVerfGE 79, 311 (338 ff.); 119, 96 (140 ff.).

⁴ Scholl: Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG, DÖV 2010, 160 (163).

3.2 Notwendigkeit der Reform der Verschuldungsregelung

Aufgrund der vorgenannten Schwächen hat die alte Schuldenregelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a. F. nicht dazu beigetragen, die Haushalte von Bund und Ländern auf Dauer zu konsolidieren. Im Gegenteil, sie hat dazu geführt, dass die Verschuldung der Haushalte in den letzten Jahrzehnten - auch in konjunkturrell guten Zeiten - ständig gestiegen ist. In den letzten 40 Jahren hat sich die Schuldenstandsquote von etwa 20 % auf 73 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) fast vervierfacht. Aktuell liegt die Staatsverschuldung bei ca. 1,7 Billionen €. Diese Werte übersteigen die Maastricht-Kriterien des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, nach dem eine Nettoneuverschuldung von bis zu 3 % und ein Schuldenstand von bis zu 60 % des BIP zulässig sind.

Darüber hinaus ergeben sich folgende Probleme:

- Die Kreditwürdigkeit des Staates sinkt mit steigender Verschuldung.
- Finanzpolitische Handlungsspielräume werden eingeengt, denn die Schuldenaufnahme führt nur kurzfristig zu einer Erhöhung der Staatseinnahmen.
- Kredite belasten künftige Haushalte und insbesondere künftige Generationen, denn sie tragen die Zins- und Tilgungsleistung.

3.3 Die neue Schuldenregel des Art. 109 Abs. 3 GG: Verschuldungsverbot

Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG n. F. enthält ein Verschuldungsverbot, das Bund und Länder unmittelbar bindet: Der Haushaltsausgleich hat grundsätzlich ohne Kreditaufnahme zu erfolgen. Der Wortlaut - anstelle der alten Formulierung in Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG a. F. „Haushaltsplan“ ist nun von „Haushalten“ die Rede - und auch der Sinn und Zweck der Norm zeigen, dass das Verschuldungsverbot nicht nur für die Haushaltsaufstellung, sondern auch für den Haushaltsvollzug gilt.

Das Verschuldungsverbot bindet Bund und Länder in unterschiedlicher Art und Weise. Für den Bund bestimmt Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG, dass das Verbot nach Satz 1 als eingehalten gilt, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 % des nomi-

nenen BIP nicht überschreiten. Den Ländern wird keine entsprechende Verschuldung eingeräumt, d. h. ihre Kreditermächtigung liegt im Regelfall bei Null.

Das Verschuldungsverbot gilt nicht absolut.

Art. 109 Abs. 3 GG sieht auch Situationen vor, in denen eine Neuverschuldung zulässig sein kann:

- Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 1. Halbsatz GG erlaubt die Kreditaufnahme zur Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung. Eine solche Kreditaufnahme ist zulässig, wenn die Schulden in konjunkturell guten Zeiten wieder getilgt werden.
- Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz GG enthält einen Ausnahmetatbestand, der die Kreditaufnahme bei Auftreten von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, erlaubt. Diese Kreditaufnahme ist gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG nur zulässig, wenn ein Tilgungsplan die Rückführung des Kredits verbindlich regelt.

Von den beiden Ausnahmetatbeständen des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG können Bund und Länder nur Gebrauch machen, wenn sie die Ermächtigung in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG in Anspruch nehmen und diese Vorgaben in Bundes- bzw. Landesrecht umsetzen. Der Bund hat hiervon Gebrauch gemacht, indem er die nähere Ausgestaltung des Verschuldungsverbots in einem neuen Art. 115 GG sowie einem Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG (Art. 115-Gesetz) geregelt hat. Es bleibt den Ländern überlassen, ob sie von der Ermächtigung ebenfalls Gebrauch machen wollen.

Das neue Verschuldungsverbot gilt erstmalig für das Haushaltsjahr 2011 (vgl. die Übergangsregelung in Art. 143 d Abs. 1 GG). Ab dem Jahr 2016 ist die Einhaltung des ausgeglichenen Haushalts für den Bund zwingend vorgesehen. Die Länder müssen das Verschuldungsverbot ab dem Jahr 2020 einhalten.

3.4 Alte Rechtslage versus neue Rechtslage

Die neue Verschuldungsregelung des Art. 109 Abs. 3 GG weicht in entscheidenden Punkten von der alten Rechtslage ab:

Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a. F.	Art. 109 Abs. 3 GG n. F.
Neuverschuldung zulässig bis zur Höhe der eigenfinanzierten Investitionen	Neuverschuldungsverbot
Keine Verpflichtung zur Schuldentrückführung	Rückführungsverpflichtung bei jeder Kreditaufnahme
Geltung nur für den Haushaltsplan	Geltung für den Haushaltsplan und den Haushaltsvollzug

Die Gegenüberstellung zeigt, dass die neue Schuldenregelung die Schwachstellen der alten Regelung, die zu einer stetig steigenden Verschuldung geführt haben, deutlich eingeschränkt hat.

4 Auswirkungen auf den Landeshaushalt

4.1 Allgemeines

Neben der Frage der rechtlichen Ausgestaltung des Verschuldungsverbots in Landesrecht müssen die Entscheidungsträger haushaltswirtschaftliche Konsequenzen aus den Regelungen des Art. 109 Abs. 3 GG ziehen.

Die zentrale Frage ist dabei: Wie müssen sich die Einnahmen und Ausgaben des Landes entwickeln, um die Anforderung des Art. 109 Abs. 3 GG erfüllen zu können? Hierzu gibt es verschiedene modellhafte Überlegungen. Unzweifelhaft ist, dass die neuen Verschuldungsregeln den Handlungsspielraum des Landes zumindest temporär einengen werden. Retrospektiv angewandt, hätten die neuen Regeln die budgetären Handlungsspielräume des Landes in den zurückliegenden Jahren erheblich begrenzt. Eine Schuldenaufnahme wäre kaum zulässig gewesen.

4.2 Aktuelle Finanzsituation

Die Mittelfristige Planung (Mipla) 2009 bis 2013 beziffert die Handlungsbedarfe, also die Deckungslücken der Finanzplanung für die Jahre 2011 bis 2013 auf 0,81 Mrd. €, 1,12 Mrd. € bzw. 1,29 Mrd. €⁵ Unter Einbeziehung der bereits eingeplanten Neuverschuldung von 1,95 Mrd. €⁶, 1,60 Mrd. € bzw. 1,25 Mrd. €⁷ ergeben sich Deckungslücken von 2,76 Mrd. €, 2,72 Mrd. € und 2,54 Mrd. €. Mit Vorlage des Entwurfs des Nachtragshaushalts 2010, des Haushaltsplan-Entwurfs 2011 sowie der Mipla 2010 bis 2014 verringerte sich der Handlungsbedarf. Er beläuft sich jetzt für die Planungsjahre 2012 bis 2014 auf 0,64 Mrd. €, 0,48 Mrd. € bzw. auf 0,35 Mrd. €. Hinzuzurechnen sind wiederum die geplanten Nettokreditermächtigungen sowie die noch nicht durch konkrete Maßnahmen belegten Ansatzkürzungen der Mipla.

Diese Defizitsituation erfüllt nicht die Anforderungen der künftig geltenden Rechtslage. Das Defizit des Landeshaushalts ist bis 2020 zu beseitigen. Der sich daraus ergebende Konsolidierungsbedarf lässt sich über verschiedene Rechenmodelle bestimmen.

4.3 Strukturelles Defizit

Der Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte enthält eine strukturelle und eine konjunkturelle Komponente. Die Beseitigung des strukturellen Defizits des Haushalts ist die Grundvoraussetzung zur Einhaltung des Verschuldungsverbots.

Es gibt verschiedene Verfahren, um ein strukturelles Defizit bzw. einen strukturellen Finanzierungssaldo zu bestimmen. Bei der haushaltswirtschaftlichen Ableitung wird aufgrund der Haushaltsplandaten das strukturelle Defizit berechnet. Diese Art der Betrachtung wurde von uns initiiert und wird auch vom Finanzministerium durchgeführt.

Eine andere Möglichkeit der Berechnung eines strukturellen Defizits ist die konjunkturelle Ableitung. Dabei wird die Konjunkturkomponente eines Haushalts ab-

⁵ Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium, Mittelfristige Planung 2009 bis 2013, LT-Drs. 16/1565, S. 21.

⁶ Dies stellt einen Verstoß gegen Art. 71 NV dar, da die Gesamtinvestitionen 2011 lt. Nr. 6.6 der Mipla 2009 bis 2013 lediglich 1,7 Mrd. € betragen.

⁷ Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium, Mittelfristige Planung 2009 bis 2013, LT-Drs. 16/1565, S. 23.

geleitet. Hierzu wird der Faktor der konjunkturellen Unterauslastung des dem BIP zugrunde liegenden Produktionspotenzials und dessen Auswirkungen auf die Haushaltseinnahmen und -ausgaben bestimmt. Durch Verringerung des Gesamtdefizits um diese Konjunkturkomponente ergibt sich das strukturelle Defizit. Diese Art der Betrachtung des strukturellen Defizits wird vom Bund präferiert und liegt Untersuchungen des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)⁸ und des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI)⁹ zugrunde. Auf deren Betrachtungen gehen wir im Weiteren ebenfalls ein.

4.3.1 Strukturelles Defizit aus Sicht des LRH

Nach unserer Auffassung ist ein Großteil des niedersächsischen Haushaltsdefizits strukturell bedingt und nicht durch konjunkturelle Einflüsse verursacht.

Wir haben bereits im Jahresbericht 2006¹⁰ auf das strukturelle Defizit des Landeshaushalts hingewiesen:

„Um den Landeshaushalt wirkungsvoll zu konsolidieren, muss nicht nur die Nettokreditaufnahme auf Null reduziert werden, sondern auch die Finanzierung dauerhafter Ausgaben durch nur einmalig wirkende Vermögensaktivierungen. Das strukturelle Defizit spiegelt sich wider in der Summe aus der Nettokreditaufnahme des Landes, aus den dem Land zuzurechnenden Kreditaufnahmen für Krankenhaus- und Städtebauförderung sowie aus den Vermögensaktivierungen. Das strukturelle Defizit wird zudem durch weitere Faktoren belastet.

Da Vermögensaktivierungen Ressourcenverzehr darstellen, sind sie nur noch begrenzt zum Haushaltsausgleich und zur Abfederung des Konsolidierungskurses einsetzbar. Sie erhöhen das strukturelle Defizit. Nur wenn das Land einschneidende weitere strukturelle Maßnahmen auf der Ausgabe Seite zur Konsolidierung der Landesfinanzen ergreift, kann der Weg aus der Schuldenfalle langfristig gelingen.“

Diese Betrachtung und unsere damalige Berechnung beinhalteten keine periodengerechte Abgrenzung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und keine konjunkturellen Komponenten. Trotzdem entsprachen die Ergebnisse in der Tendenz denen anderer Betrachtungen.

⁸ Trugger/Will/Köhrsen: Die Schuldenbremse: Eine schwere Bürde der Finanzpolitik, Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Landtages am 10.09.2009.

⁹ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung, Bundesfinanzministerium-Projektbericht, Juni 2010.

¹⁰ LT-Drs. 15/2830.

4.3.2 Struktureller Finanzierungssaldo

Das Finanzministerium hat unsere Auffassungen aus dem Jahresbericht 2006 aufgegriffen und bereits in der Mipla 2007 bis 2011¹¹ und der Mipla 2008 bis 2012¹² ausgeführt, wie es die Haushaltsfinanzierung über Vermögensveräußerungen beurteilt.

Das Finanzministerium selbst geht davon aus, dass die Defizitbetrachtung über Finanzierungssalden einer Betrachtung der Nettokreditaufnahmen vorzuziehen sei, da sie die Defizitsituation vollständig abbilden. Das strukturelle Finanzierungssaldo berechnet sich nach seiner Auffassung aus dem Finanzierungssaldo (Differenz der Ausgaben und Einnahmen), dem Saldo der finanziellen Transaktionen sowie der Konjunkturkomponente (vgl. Abschnitt 4.5).

Eine Berechnung des Finanzministeriums auf Basis der Betrachtungsweise des Stabilitätsrats zum strukturellen Finanzierungssaldo für die Haushaltsjahre 2006 bis 2009 ergibt Folgendes¹³:

Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos (in Mio. €)	2009	2008	2007	2006
bereinigte Einnahmen	22.620	23.129	22.784	21.559
Entnahme Grundstock	78	2	21	3
abzgl. Finanz.Transakt. Einnahmen	105	190	1.004	544
ZS 1	22.593	22.941	21.800	21.018
bereinigte Ausgaben	24.638	23.444	23.471	21.788
Zuführung Grundstock	7	12	7	6
abzgl. Finanz.Transakt. Ausgaben	26	72	838	75
ZS 2	24.619	23.384	22.640	21.718
struktureller Finanzierungssaldo Kasse (ZS1 - ZS2)	- 2.026	- 444	- 839	- 700
Saldo Kasse - Finanzausgleich-Abrechnung	- 225	201	528	- 467
struktureller Finanzierungssaldo	- 2.251	- 243	- 311	- 1.167

Tabelle 1: Struktureller Finanzierungssaldo

Bei dieser Betrachtung verzichtete das Finanzministerium auf das Herausrechnen einer Konjunkturkomponente. Allerdings hat es zusätzlich eine periodengerechte Abgrenzung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vorgenommen.

¹¹ Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium, Mittelfristige Planung 2007 bis 2011, LT-Drs. 15/4016, S. 18.

¹² Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium, Mittelfristige Planung 2008 bis 2012, LT-Drs. 16/393, S. 18.

¹³ Quelle: Niedersächsisches Finanzministerium.

4.3.3 LRH-Berechnung für 2010 und Folgejahre

Wir orientieren uns bei der Berechnung des strukturellen Defizits an unserem Verfahren aus dem Jahresbericht 2006. Wir verzichten hierbei auf die periodengerechte Abgrenzung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und auch auf die Berechnung einer Konjunkturkomponente, die aus unserer Sicht für Landeshaushalte nur bedingt aussagekräftig ist.¹⁴ Daraus ergibt sich (in Mio. €):

	2008 (Ist)	2009 (Ist)	2010 (NHPE)	2011 (HPE)	2012 (Mipla)	2013 (Mipla)	2014 (Mipla)
Finanzielle Transaktionen auf Einnahmeseite	190,216	104,686	51,558	750,148 €	249,961	245,009	217,643
./. Finanzielle Transaktionen auf Ausgabeseite	71,576	25,761	51,600	30,458	30,393	38,426	37,259
+ NKA	657,000	2.182,143	2.300,000	1.950,000	1.600,000	1.250,000	900,000
= Zwischensumme	775,640	2.261,068	2.299,958	2.669,690	1.819,568	1.456,583	1.080,384
+ Handlungsbedarf lt. Mipla					642,449	486,936	349,415
+ Rücklagenentnahme	0,000	0,000	730,000	247,000			
./. Zuführung an Rücklagen	319,748	246,849					
= Summe (strukturelles Defizit)	455,892	2.014,219	3.029,958	2.916,690	2.462,017	1.943,519	1.429,799

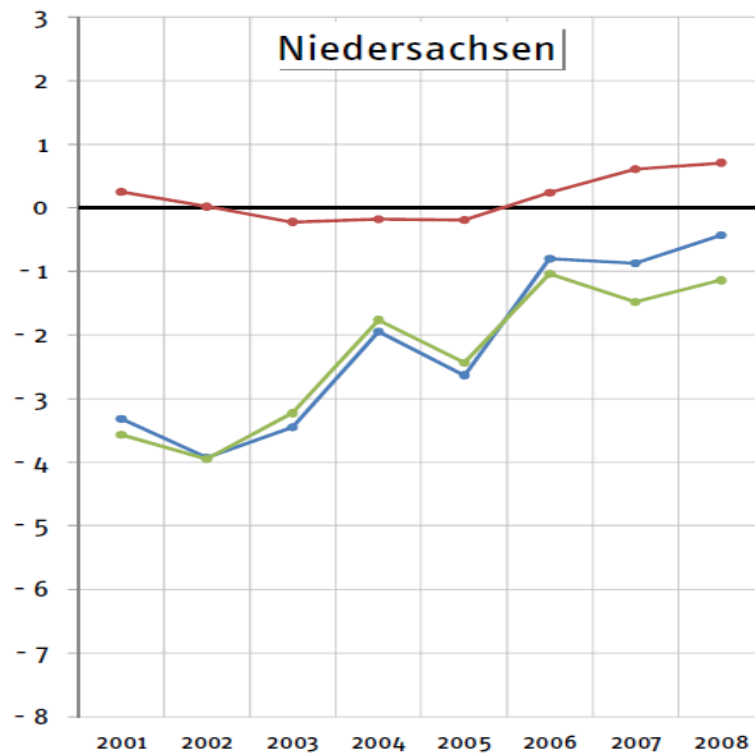
Tabelle 2: Strukturelles Defizit

Das so ermittelte strukturelle Defizit liegt zwar für 2008 rd. 0,21 Mrd. € über und für 2009 rd. 0,25 Mrd. € unter dem vom Finanzministerium ermittelten strukturellen Finanzierungssaldo, aber tendenziell sind die Werte vergleichbar.

4.3.4 Strukturelles Defizit nach RWI

In seinem Gutachten hat das RWI die Konjunkturkomponente und daraus abgeleitet das strukturelle Defizit für Niedersachsen in den Jahren 2001 bis 2008 berechnet. Die drei Kurven stellen das Gesamtdefizit (blau), die konjunkturelle (rot) und die strukturelle (grün) Komponente dar:

¹⁴ Vgl. Abschnitt 4.5.3.



Grafik 1: strukturelles Defizit nach RWI

Die Kurve der Konjunkturkomponenten schwankt mit relativ geringen Ausschlägen um den Nullpunkt. Die strukturelle Komponente verläuft fast parallel zur Kurve des Gesamtdesizits. Daraus ist abzuleiten, dass der konjunkturelle Anteil am Haushaltsdefizit in diesen Jahren äußerst gering war und die Defizitsituation überwiegend der strukturellen Komponente geschuldet ist.

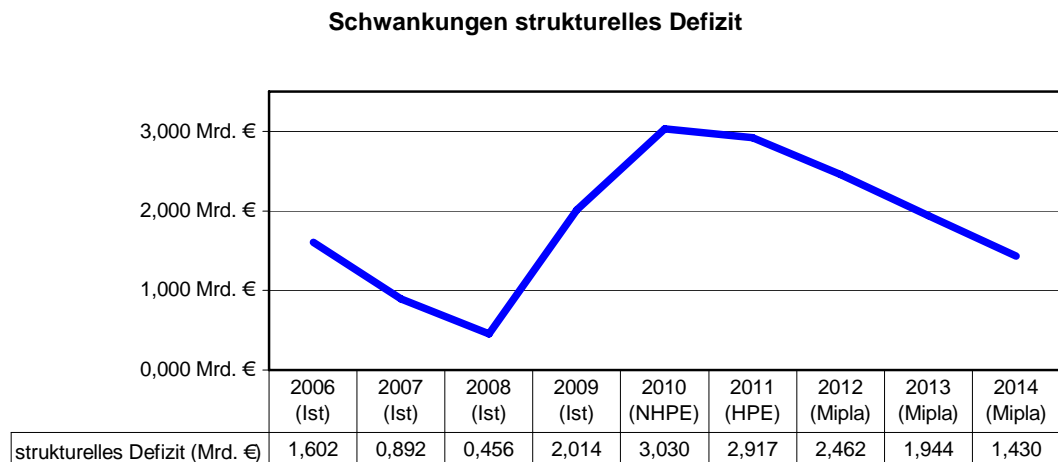
Bezogen auf das Jahr 2010 gibt der Projektbericht des RWI den niedersächsischen strukturellen Finanzierungssaldo mit rd. 2,8 Mrd. € und den konjunkturellen mit rd. 0,5 Mrd. € an und liegt damit in der Summe um rd. 0,3 Mrd. € über unseren Berechnungen.

Das RWI ist generell der Auffassung und wir teilen diese Position, dass die derzeitigen Haushaltsdefizite überwiegend strukturell und nur zu geringen Teilen konjunkturbedingt sind.¹⁵

¹⁵ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, a. a. O. (Fußnote 9).

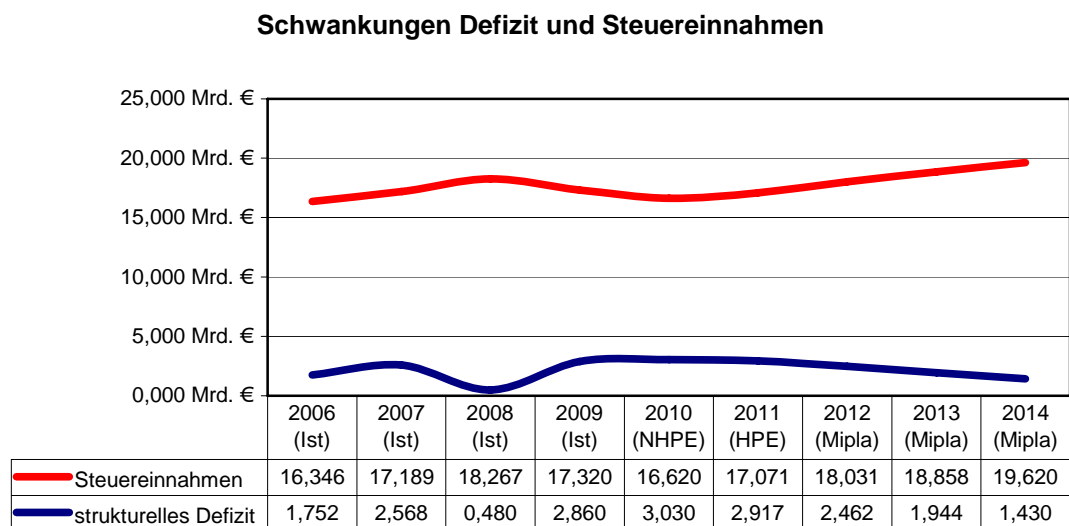
4.3.5 Schwankungen des strukturellen Defizits

Bei allen Berechnungsmodellen schwankt die Höhe des strukturellen Defizits von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr. Auf Basis unserer Berechnungen (vgl. Abschnitt 4.3.3) schwankt es wie folgt:



Grafik 2: Schwankungen des strukturellen Defizits

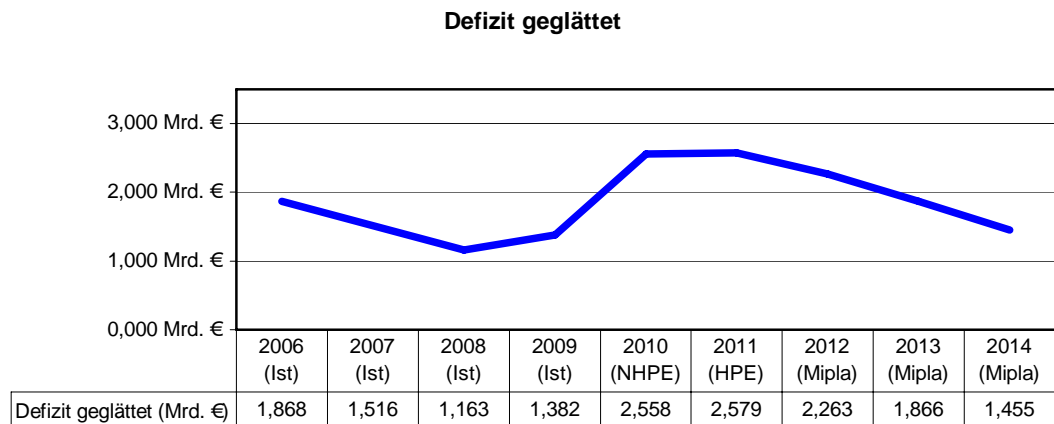
Der Verlauf des strukturellen Defizits kann mit der Steuereinnahmentwicklung korrelieren. In Jahren höherer Steuereinnahmen (lt. Grafik 2 z. B. in 2008, 2013 und 2014) sinkt das Defizit:



Grafik 3: Schwankungen des strukturellen Defizits und Steuereinnahmen

Da sich die Steuereinnahmen in starkem Maße an der konjunkturellen Entwicklung orientieren, spricht dies dafür, dass das Defizit ebenfalls konjunkturellen Einflüssen unterliegt. Bei Berücksichtigung der konjunkturellen Effekte auf der Ein-

nahmeseite (vgl. Grafik 11, Abschnitt 4.5.2), werden die Ausschläge des Defizits geglättet, trotzdem sind weiterhin Schwankungen erkennbar:



Grafik 4: Schwankungen des strukturellen Defizits - geglättet

Das strukturelle Defizit schwankt bei dieser Betrachtung zwischen 1,1 Mrd. € und 2,5 Mrd. € jährlich. Im Durchschnitt beträgt es 1,85 Mrd. € jährlich.

Für die Schwankungen sind keine belastbaren Gründe zu erkennen. Möglicherweise ist der konjunkturelle Einfluss auf den Landeshaushalt größer, als bislang angenommen wird (vgl. Abschnitt 4.5). Nach Einschätzung des LRH ist zu erwarten, dass die vom Bund präferierte Ableitung der Konjunkturkomponente aus der BIP-Auslastung sich auch in den Ländern durchsetzt. Jedenfalls wird es keine Möglichkeit geben, nur für das Land Niedersachsen eine weitaus größere Konjunkturkomponente zu definieren. Daher muss das Land einen Weg finden, die nicht über Kreditaufnahme aufgrund der Konjunkturkomponente zu finanzierenden Handlungsbedarfe zu decken. Dies kann nur durch strukturelle Ausgabekürzungen in der Größenordnung von 1,85 Mrd. € geschehen.

4.3.6 Fazit

Alle Betrachtungen gehen davon aus, dass der niedersächsische Landeshaushalt ein erhebliches strukturelles Defizit ausweist. Tendenziell sind die errechneten Werte vergleichbar. Nach unseren Berechnungen beträgt der strukturelle Anteil am Gesamtdefizit durchschnittlich 1,85 Mrd. € jährlich.

Nach Abbau dieses Defizits könnte das Land nach heutiger Einschätzung einen ausgeglichenen Landeshaushalt über einen Konjunkturzyklus gewährleisten.

4.4 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in Niedersachsen

Das Finanzministerium hat untersucht, wie die Einhaltung des Verschuldungsverbots zu verwirklichen wäre. Kern dieser Betrachtung ist die lineare Fortschreibung der Einnahmen von heute bis zum Jahre 2020. Der Haushaltsausgleich im Jahre 2020 wäre ohne Kreditaufnahme möglich, wenn die Ausgaben die Einnahmen nicht überschreiten. Daraus leitet sich ab, wie stark die Ausgaben des Jahres 2010 bis zum Jahre 2020 steigen dürfen.

4.4.1 Einnahmeentwicklung

Die Betrachtung des Finanzministeriums geht davon aus, dass sich die Höhe der Steuereinnahmen¹⁶ am BIP orientiert und sowohl das BIP als auch die Steuereinnahmen dauerhaft steigen werden. Zwar werden in einzelnen Jahren - wie zuletzt 2008 - BIP und Steuereinnahmen sinken, in der langfristigen Betrachtung wird aber eine kontinuierliche Steigerung angenommen. Diese Art der Betrachtung stellt auch der Bund an, der sogar von höheren Steigerungsraten ausgeht.

Das Finanzministerium sieht es als realistisch an, dass die niedersächsischen Steuereinnahmen in den kommenden Jahren durchschnittlich um nominal 2,6 % steigen werden.

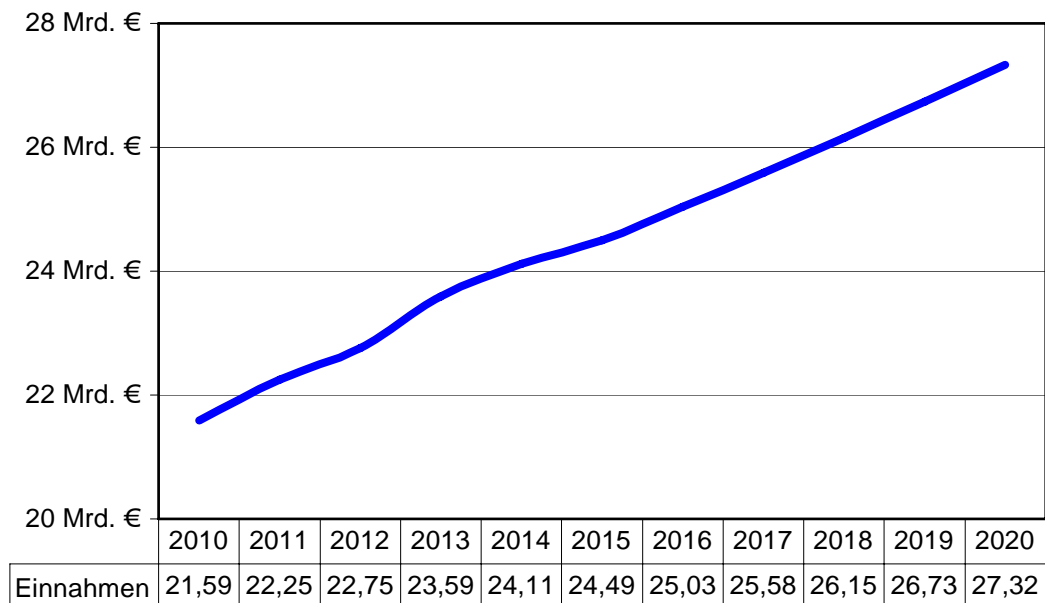
Es werden die bereinigten Einnahmen auf Basis der Einnahmeveranschlagung im Nachtragshaushaltsplan-Entwurf 2010, dem Haushaltsplanentwurf 2011 sowie den Werten der Mipla 2010 bis 2014 fortgeschrieben. Für den Zeitraum 2015 bis 2020 schreibt das Finanzministerium die Steuereinnahmen und die steuerabhängigen Einnahmen des Jahres 2014 mit 2,6 % fort. Die Auswahl dieser Steigerungsrate ist eine Setzung. Sie beinhaltet eine leichte Verlangsamung des Wachstums auch im Hinblick auf die Demografie. Alle anderen Einnahmen schrieb es als sonstige Einnahmen mit 1 % ab 2012 fort.

Das Finanzministerium betont, dass der Ausgangspunkt der Einnahmen des Jahres 2010 die Einnahmeprojektion bis 2020 stark beeinflusst. Auch Veränderungen des Einnahmenniveaus durch Steuerrechtsänderungen oder eine andere wirtschaftliche Entwicklung können zu deutlich anderen Ergebnissen führen.

¹⁶ Die Steuereinnahmen umfassen die Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen, aber nicht die Kfz-Steuerkompensation.

Aus diesen Annahmen ergibt sich, dass sich die Einnahmen bis 2020 wie folgt entwickeln könnten:

Fortschreibung der Einnahmen



Grafik 5: Fortschreibung der Einnahmen

Eine alternative Berechnung mit der vom Bund in der mittelfristigen Projektion angenommenen Steigerungsrate des nominalen BIP in Höhe von 2,9 % pro Jahr käme zu einem um etwa 0,5 Mrd. € höheren Einnahmenniveau im Jahr 2020.

4.4.2 Betrachtung der langfristigen Steuerentwicklung

Um beurteilen zu können, ob das Finanzministerium bei seiner Betrachtung von realistischen Entwicklungen ausgeht, haben wir die langfristige Steuereinnahme-Entwicklung zum Vergleich herangezogen.¹⁷ Die Entwicklung der Steuer-Ist-Einnahmen seit 1971 stellt sich für Niedersachsen wie folgt dar:

¹⁷ Quelle: Niedersächsisches Finanzministerium.



Grafik 6: Steuereinnahmen Niedersachsen

Die Darstellung beinhaltet die Einnahmen aus Steuern, dem Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. Die niedersächsischen Steuereinnahmen stiegen von 3,18 Mrd. € im Jahr 1971 auf den bisherigen Höchstwert im Jahre 2008 mit 18,26 Mrd. €. 2009 konnte das Niveau von 2008 mit 17,32 Mrd. € nicht erreicht werden. Das Finanzministerium sieht bei seiner Betrachtung (vgl. Abschnitt 4.4.1) die Einnahmesituation des Haushaltsplans 2010 grundsätzlich als Basis an. Damit liegt der Ausgangswert mit 16,62 Mrd. € um rd. 1,6 Mrd. € unter dem Höchstwert des Jahres 2008.

Aus der langfristigen Steuereinnahme-Entwicklung lassen sich durchschnittliche Steigerungen von 4,56 % für die Jahre von 1971 bis 2009, von 2,91 % für die Jahre von 1980 bis 2009 sowie 2,13 % für die Jahre von 1990 bis 2009 ableiten. Die etwas geringere durchschnittliche Steigerung seit 1990 ist insbesondere auf zwei negative Ausschläge in den Jahren 2001 bis 2003 (u. a. Unternehmenssteuerreform, Wirtschaftskrise) sowie die aktuelle Weltwirtschaftskrise zurückzuführen.

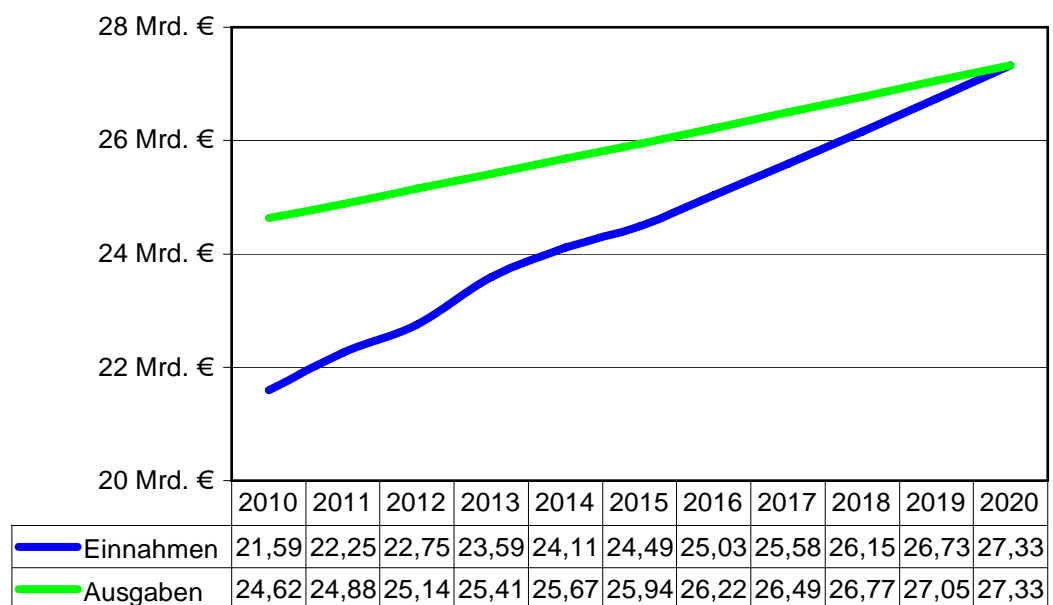
Bei Berücksichtigung dieser Entwicklungen sind die fortgeschriebenen Steuereinnahme-Steigerungen durch das Finanzministerium eher zurückhaltend kalkuliert. Es handelt sich zum einen um eine moderate Schätzung, zum anderen relativiert die Kalkulation auf der relativ niedrigen Basis des HP 2010 die Steigerungsprognosen. Wir beurteilen die Annahmen daher insoweit als vertretbar.

4.4.3 Ausgabenentwicklung

Die Entwicklung der Ausgaben hat das Finanzministerium aus dem Einnahmewert des Jahres 2020 abgeleitet. Dafür hat es den fortgeschriebenen Einnahmewert des Jahres 2020 in Höhe von 27,33 Mrd. € als Zielgröße für die Höhe der Ausgaben im Jahr 2020 angesehen. Dieser Zielwert wurde mit dem Ausgangswert des NHPE 2010 (24,62 Mrd. €) verbunden, daraus errechnet sich eine jährliche Steigerung der Ausgaben bis 2020 von ca. 1 %. Die Ausgabelinie ist ebenfalls stark vom Ausgangswert abhängig. Verzerrungen im Ausgangswert durch Einmaleffekte o. Ä. können das Ergebnis stark beeinflussen.

Aus der folgenden Grafik ergibt sich, wie sich die Ausgaben von 2010 bis 2020 entwickeln müssen, wenn das Ziel von 27,33 Mrd. € erreicht werden soll. Im Jahr 2020 wären Ausgaben und Einnahmen gleich hoch und die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG eingehalten:

Fortschreibung der Einnahmen und Ausgaben

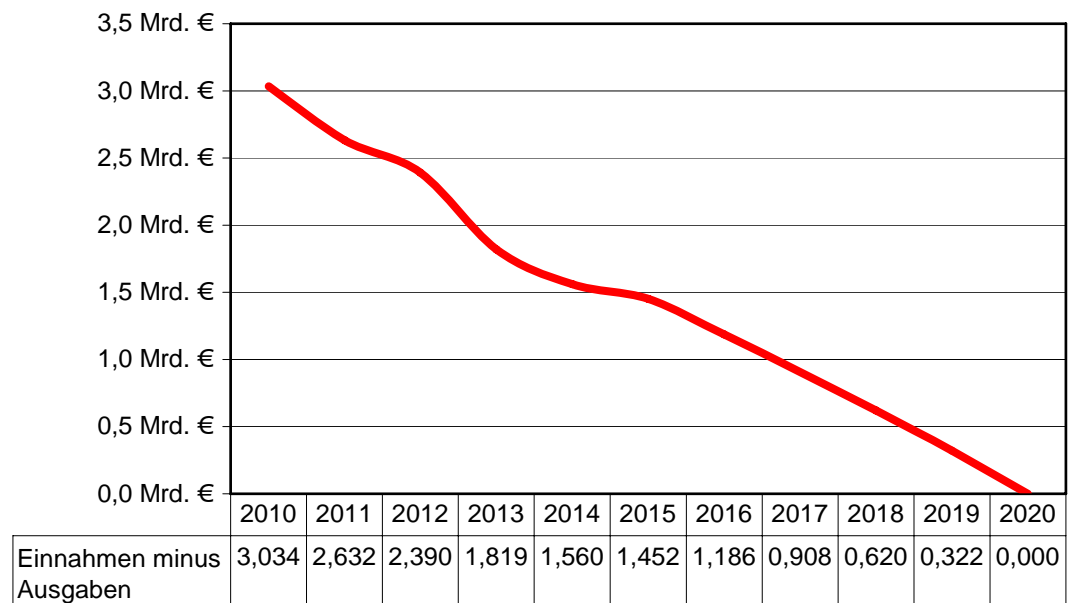


Grafik 7: Fortschreibung der Einnahmen und Ausgaben

Eine Unterteilung in strukturelle und konjunkturelle Komponente erfolgt hier nicht. Die aus der Einnahmeentwicklung abgeleitete einprozentige jährliche Steigerung führt zu einem Korridor von 2,7 Mrd. € bzw. rd. 11,1 % für Ausgabensteigerung in den Jahren 2011 bis 2020 gegenüber 2010. Diese Betrachtung geht davon aus,

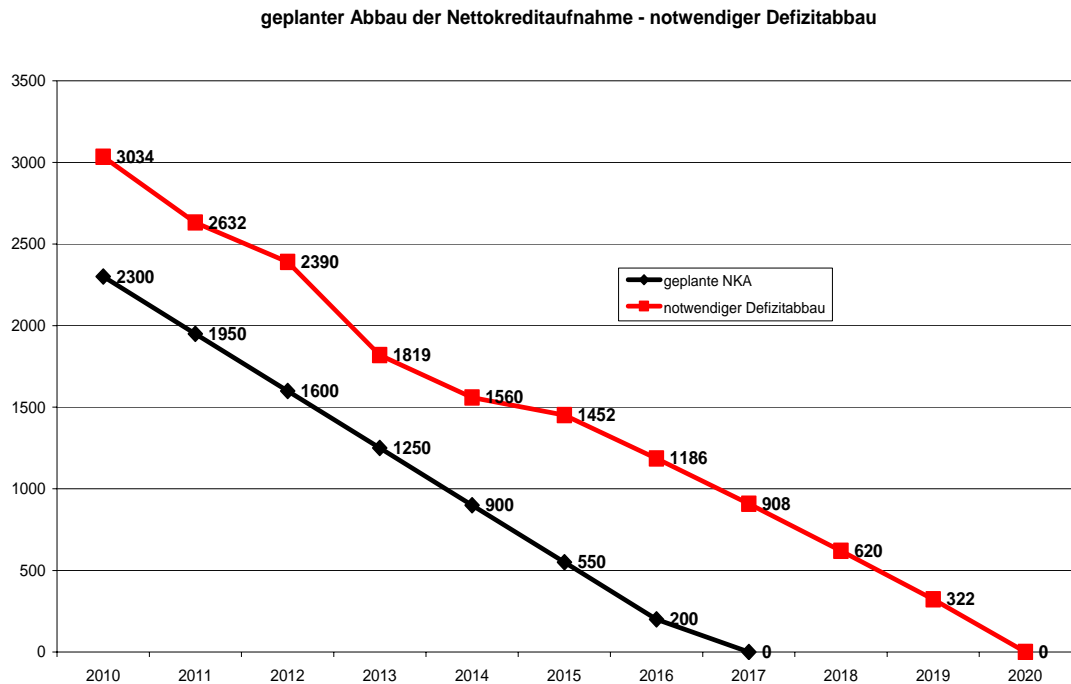
dass im Jahr 2020 kein Haushaltsdefizit mehr besteht. Das Defizit würde sich wie folgt auf Null reduzieren:

Entwicklung Defizit



Grafik 8: Haushaltsdefizit

Dieses Defizit liegt in allen Jahren deutlich über der eingeplanten Nettokreditaufnahme. Das belegt unsere Auffassung, dass ein alleiniger Blick auf die Höhe der Nettokreditaufnahme nicht ausreicht, sondern Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung auf das Gesamtdefizit ausgerichtet werden müssen:



Grafik 9: NKA und notwendiger Defizitaufbau

4.4.4 Risiken auf der Ausgabenseite

Das Steigerungspotenzial auf der Ausgabenseite muss aus unserer Sicht relativiert werden. So gibt es eine Reihe von nicht beeinflussbaren Ausgabebedarfen in kommenden Jahren, die die Flexibilität auf der Ausgabenseite erheblich einschränken werden. Dies sind u. a.:

- Die Steigerung der Pensionsausgaben von 2,63 Mrd. € im Jahr 2010 auf 3,44 Mrd. € im Jahr 2020.¹⁸ Dies entspricht 0,81 Mrd. € und somit einer Steigerung von mehr als 30 %.
- Ausgabensteigerungen für das Personal aufgrund von Tarifsteigerungen und Besoldungserhöhungen von 2015 bis 2020. Bleibt das Gehaltsniveau in diesen Jahren real konstant, dann steigen die Personalkosten in Höhe der Inflationsrate. Bei einer angenommenen durchschnittlichen Inflation von 1,3 % entspräche dies einer Steigerung um 1,14 Mrd. €¹⁹.

¹⁸ Quelle Niedersächsisches Finanzministerium; ohne Besoldungs-/Versorgungserhöhungen.

¹⁹ Gesamtausgaben der HGr. 4 in 2010 lt. HP 2010: 9,548 Mrd. €. Auf dieser Basis, der beschlossenen Steigerungen in den Planungsjahren (2011: 0,5 %, 2012 bis 2014 jeweils 1 %) und der Inflation von 1,3 % ergibt dies eine Steigerung bis 2020 von 1,14 Mrd. €. Unberücksichtigt bleiben sonstige an Personalkosten gebundene Transferleistungen aus anderen Hauptgruppen.

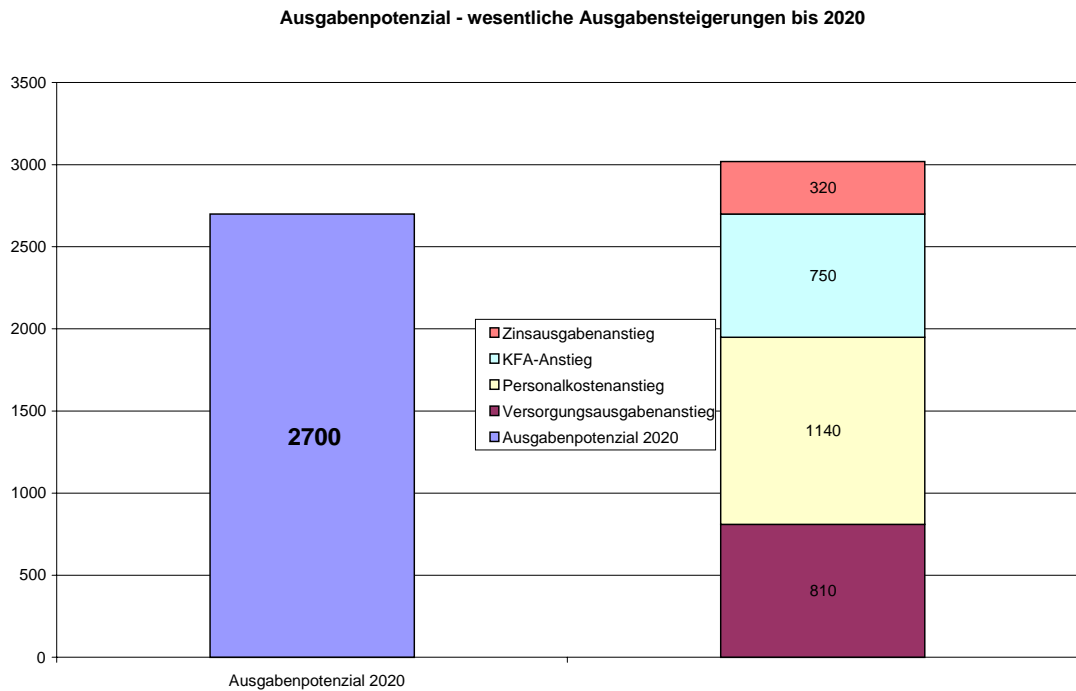
- Da die Landesregierung für die kommenden Jahre weitere Nettokreditaufnahmen plant (vgl. Abschnitt 4.4), wird die Gesamtbelastung für Zinsen steigen. So sind für den Mipla-Zeitraum bis 2014 neue Schulden in Höhe von 8 Mrd. € eingeplant. Eine Kalkulation auf Basis eines Zinssatzes von 4 % führt zu einem Betrag von 320 Mio. € jährlich für diese zusätzlichen Schulden. Hinzu kommen Zinsen für die zu erwartende Nettoneuverschuldung der Jahre 2015 bis 2019.²⁰
- Höhere Steuereinnahmen führen zu einer Erhöhung des Kommunalen Finanzausgleichs. Auf der derzeitigen Basis von 15,5 % der Steuereinnahmen ergibt sich z. B. für 2020 unter Berücksichtigung der Annahmen des Finanzministeriums ein Betrag von rd. 750 Mio. € zusätzlich.²¹

Dies ergibt Ausgabensteigerungen von rd. 3 Mrd. €. Allein durch diese vier Positionen ist das Ausgabensteigerungs-Potenzial von 2,7 Mrd. € bis 2020 bereits überschritten.

Das rd. 11 %ige Steigerungspotenzial (vgl. Abschnitt 4.4.3) wird nicht nur aufgebraucht, sondern mit einer Steigerung von 12,1 % um rd. 1,1 Punkte überschritten. Diese 12,1 % ergeben sich aus den Versorgungsausgaben zu 3,25 Punkten, den Personalkostensteigerungen zu 4,58 Punkten, dem Kommunalen Finanzausgleich zu 3,01 Punkten und zusätzlichen Zinsen zu 1,29 Punkten. Bindung an die Verfassungslage bedeutet danach: Ein Budget für sonstige Ausgabesteigerungen steht bis 2020 nicht mehr zur Verfügung.

²⁰ Durch Umschuldung alter Kredite mit höheren Zinssätzen könnten diese Steigerungen möglicherweise ausgeglichen werden.

²¹ Steigerung in Höhe von 4,86 Mrd. € von 2010 (16,62 Mrd. €) bis 2020 (21,48 Mrd. €) auf Basis einer durchschnittlichen Steigerung von 2,6 %, vgl. Fortschreibung des Niedersächsischen Finanzministeriums.



Grafik 10: Ausgabensteigerungspotenzial

Wir gehen daher davon aus, dass die abgeleitete Ausgabeentwicklung nur mit umfassenden und nachhaltigen Ausgabekürzungen auch bei anderen Haushaltspositionen umgesetzt werden kann. Weder für andere Ausgabensteigerungen noch für Einnahmeverzichte besteht Raum. Im Gegenteil: Für einen Haushaltsausgleich sind weitere Einsparungen unumgänglich. Das bedeutet, dass selbst bei konjunktureller Erholung und daraus resultierenden Einnahmesteigerungen ein hoher ausgabeseitiger Konsolidierungsdruck besteht. Dies muss Schwerpunktsetzungen und konsequente Ausgabenkürzungen zur Folge haben.

Die Landesregierung sollte gebeten werden angesichts möglicher Schwankungen der zugrunde liegenden Parameter die Prognose jährlich fortzuschreiben und dem Landtag darüber zu berichten.

4.4.5 Fazit

Nach der Betrachtung des Finanzministeriums sind die fortgeschriebenen Einnahmen und die von den Einnahmen zurückgerechneten Ausgaben im Jahr 2020 gleich hoch und der Landeshaushalt wäre ohne zusätzliche Kreditaufnahme ausgeglichen. Damit wäre das Verschuldungsverbot eingehalten.

Nach dieser Betrachtung wäre auch das strukturelle Defizit im Jahr 2020 beseitigt. Wie bereits beschrieben, müssen dafür verschiedene Annahmen eintreten. Die Annahmen auf der Einnahmeseite halten wir als Planungsgrundlage für vertretbar. Ohne weitere Maßnahmen auf der Ausgabenseite wird das Land die Einhaltung des Verschuldungsverbots aber nicht erreichen können.

In den vergangenen Jahren haben wir in verschiedenen Veröffentlichungen auf konkrete Konsolidierungspotenziale im Landeshaushalt hingewiesen. Als Beispiele verweisen wir auf die Beratende Äußerung „Reföderalisierung des öffentlichen Dienstrechts“²² mit Konsolidierungsvorschlägen in Höhe von mehr als 330 Mio. € jährlich sowie die Jahresberichte 2008²³, 2009²⁴ und 2010²⁵.

4.5 Exkurs Konjunkturkomponente

Es wird diskutiert, ob die Konjunkturkomponente Verschuldungsmöglichkeiten eröffnet und ob eine solche Komponente für Niedersachsen sinnvoll ist. Gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 1. Halbsatz GG können die Länder eine Verschuldung zum Ausgleich von konjunkturellen Schwankungen in das Landesrecht aufnehmen. Dies führt aber nicht zur Verringerung des Handlungsbedarfs, da eine solche Verschuldung nur zulässig ist, wenn der Kredit in konjunkturell guten Zeiten auch wieder getilgt wird.

Das RWI hat sich in seinem Bericht²⁶ u. a. mit der Frage auseinandergesetzt, welches das geeignete Berechnungsverfahren ist und welche Relevanz eine Konjunkturkomponente für die Länderhaushalte hat. Im Folgenden gehen wir auf die Inhalte des Projektberichts ein.

4.5.1 Anwendung für die Länder

Für die Länder besteht aufgrund ihrer Haushaltsautonomie Wahlfreiheit, ob sie überhaupt eine Konjunkturbereinigung durchführen und wenn ja, welches Verfahren sie anwenden.

²² www.lrh.niedersachsen.de/live/live.php?&article_id=55724&navigation_id=12817&_psmand=46.

²³ Jahresbericht des LRH 2008 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, LT-Drs. 16/190, S. 6 (Konsolidierung muss wieder Vorrang haben).

²⁴ LT-Drs. 16/1300.

²⁵ LT-Drs. 16/2500.

²⁶ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, a. a. O. (Fußnote 9).

Das vom Bund mit dem Art. 115-Gesetz festgelegte Verfahren²⁷ könnte analog für die Länder angewendet werden. Anhand von Quotierungsschlüsseln wird hierbei die für das Bundesgebiet einheitlich ermittelte Gesamtkonjunkturkomponente auf die Länder verteilt. Quotierungsschlüssel beim sog. aggregierten Verfahren²⁸ wären der Anteil am Steueraufkommen oder der Anteil an der Einwohnerzahl.

Einnahmeseitig ist zu beachten, dass länderspezifische konjunkturelle Einflüsse auf die Länderhaushalte durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich nivelliert werden. Daher spricht einiges für das vom Bund und vom RWI vorgeschlagene Verfahren der Quotierung und nicht eine Berechnung von individuellen Konjunkturkomponenten für die Länder.

Auf der Ausgabenseite sind die Arbeitsmarktausgaben die einzige Kategorie der Primärausgaben, für die bisher signifikante Konjunkturreffekte identifiziert werden konnten.²⁹ Diese Ausgaben betreffen allerdings nicht die Länder, sondern lediglich Bund, Sozialversicherungsträger und mittelbar die Kommunen. Die Ausgaben der Länder sind nur über ggf. vermehrte Bürgerschaftsausfälle und zusätzliche Ausgaben durch Konjunkturprogramme betroffen.

Die konjunkturellen Effekte zeigen sich bei den Ländern damit im Wesentlichen auf der Einnahmeseite.³⁰ Sie ergeben sich aus dem Konjunkturverlauf des Gesamtstaates und der damit eng verzahnten Steuereinnahme-Entwicklung.

4.5.2 Beispielrechnung für Niedersachsen

Die im Folgenden dargestellte Berechnung einer Konjunkturkomponente für den Finanzierungssaldo des niedersächsischen Landeshaushalts basiert auf dem vom Bundesfinanzministerium angewendeten Verfahren.³¹ Die Verteilung dieser Konjunkturkomponente unter den Ländern wurde nach der Einwohnerzahl vorgenommen. Für Niedersachsen stellt sich eine derartige Betrachtung wie folgt dar:

²⁷ Siehe § 5 Art. 115-Gesetz und Anlage 4.

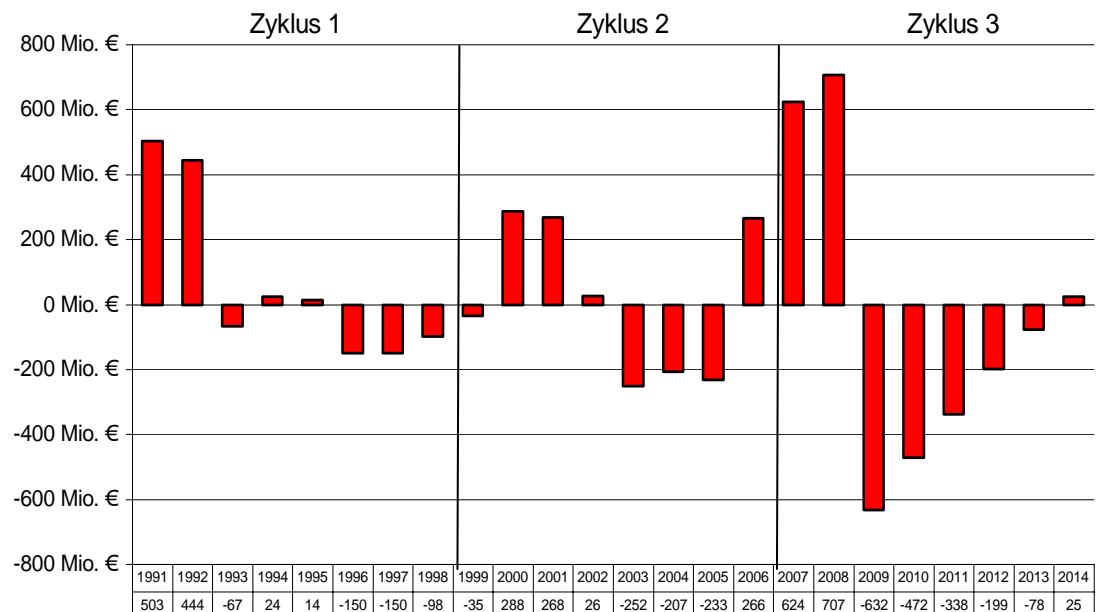
²⁸ Vgl. Anlage 4.

²⁹ Girouard/André: Measuring Cyclically-Adjusted Balances for OECD-Countries, Working-Paper 434.

³⁰ Deubel: Der Stabilisierungsfonds: Ausgleich konjunktureller Schwankungen; Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

³¹ Vgl. Anlage 4.

Konjunkturkomponente Steuereinnahmen



Grafik 11: Konjunkturkomponente Niedersachsen

Ein Konjunkturzyklus beträgt im Schnitt acht Jahre.³² In der Grafik sind drei Konjunkturzyklen dargestellt. Der Bund betrachtet bei seinen Analysen zwei Zyklen, beim Schweizer Bundeshaushalt werden sogar drei Zyklen gemeinsam betrachtet. Für den Landeshaushalt ist dies offen.

Der Saldo der niedersächsischen Steuereinnahmen der einzelnen Zyklen beträgt plus 520 Mio. €, plus 121 Mio. € und minus 363 Mio. €, der Gesamtsaldo der Konjunkturkomponente für die Jahre 1991 bis 2014 beträgt demnach 278 Mio. €. Die Gesamtnettoneuverschuldung dürfte danach - unter Anwendung der ab 2020 geltenden Rechtslage - lediglich im Zyklus 3 von 2007 bis 2014 bis zu 363 Mio. € betragen. In den übrigen Zyklen wäre die Kreditaufnahme nicht zulässig gewesen.

Aus dem Gesamtsaldo ist abzuleiten, dass die konjunkturbedingt höheren Steuereinnahmen der Jahre 1991/1992, 2000/2001 sowie 2006 bis 2008 zum Ausgleich der konjunkturbedingten Mindereinnahmen der übrigen Betrachtungsjahre ausgereicht hätten.

Bei Anwendung der Konjunkturkomponente auf die Haushalte 2009 und 2010 hätte die Nettoneuverschuldung nicht jeweils 2,3 Mrd. €, sondern lediglich

³² Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, a. a. O. (Fußnote 9), S. 26.

632 Mio. € bzw. 472 Mio. € betragen dürfen. Die darüber hinausgehenden 3,5 Mrd. € Nettoneuverschuldung in den Jahren 2009 und 2010 wären nicht zulässig gewesen.

Nach dem RWI-Projektbericht wären für die Ländergesamtheit lediglich in den Jahren 2003 bis 2005 Kreditaufnahmen möglich gewesen. Aufgrund der guten Konjunktur hätten alle Länder zusammen in den Jahren 2001, 2002 sowie 2006 bis 2008 Überschüsse erzielen müssen.³³

4.5.3 Fazit

Für den niedersächsischen Landeshaushalt hat die Konjunkturkomponente im Verhältnis zum Haushaltsvolumen eine geringe Relevanz.

Die Methodik zur Berechnung³⁴ einer Konjunkturkomponente wird in verschiedenen Publikationen wegen der geringen konjunkturellen Wirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben der Länderhaushalte infrage gestellt. Auch das Finanzministerium hat im Hinblick auf die Eignung für den niedersächsischen Landeshaushalt Bedenken.

5 Erforderliche Maßnahmen

5.1 Finanzpolitische Maßnahmen

Die Verfassungslage zwingt das Land dazu, seine Finanzplanung in den nächsten Jahren so auszurichten, dass mit dem Haushalt 2020 dauerhaft ein Haushaltsausgleich ohne Schulden möglich ist. Verschärfend wirkt, dass weder Vermögensaktivierungen noch nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen aus Vorjahren zur Haushaltsdeckung herangezogen werden dürfen.

Die Entscheidungsträger müssen den Blick auf die Landesfinanzen und die Finanzplanung mittel- bzw. langfristig ausrichten. Das Handeln darf nicht wie bisher lediglich auf den jährlichen Haushaltsausgleich zielen.

³³ Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, a. a. O. (Fußnote 9).

³⁴ Berechnet nach dem Konjunkturbereinigungsverfahren, das das Bundesfinanzministerium für den Bundeshaushalt anwendet.

5.2 Ausgabenbegrenzung

Staatsausgaben zu kürzen oder auch nur einzufrieren ist insbesondere dort, wo die Kürzungen homogene und gut organisierte Interessen betreffen, problematisch.

Bei den bisherigen Konsolidierungsanstrengungen hat sich gezeigt, dass der Weg über prozentuale Kürzungen der Haushaltsansätze am effektivsten ist. Alle Ressorts sind so gleichmäßig an der Konsolidierungsverantwortung beteiligt, haben aber gleichwohl die Möglichkeit, in ihrem Politikbereich Schwerpunkte festzulegen und die Einsparerfordernisse selbst zu bestimmen. Voraussetzung für den Erfolg dieses Verfahrens sind substanzielle Einsparungen und der politische Wille diese durchzusetzen.

Ein wesentlicher Schritt zur Haushaltskonsolidierung muss aus unserer Sicht die Begrenzung der Ausgaben sein. Dabei sollte der Haushaltsgesetzgeber langfristig den Ausgabenrahmen abstecken. Die Landesregierung verfügt dann über verlässliche Plandaten, in deren Rahmen sie ihre Schwerpunkte setzen kann. Ohne diese Festlegung werden immer wieder Wünsche nach Ansatzserhöhungen vorgetragen werden, die je nach politischer Tagesaktualität oder der Veränderung politischer Machtverhältnisse ständig neu verhandelt werden müssen.

5.3 Der Weg anderer Staaten

Deutschland steht mit seiner hohen und stetig ansteigenden Verschuldung nicht allein. Auch in anderen Staaten besteht diese Problematik, sodass einige bereits Gesetze erlassen haben, die eine Senkung der Verschuldung herbeiführen sollen. Dabei hat jeder ganz eigene Wege zur Umsetzung einer Schuldenbremse gefunden, die in Art und Weise stark von der deutschen Verschuldungsregel in Art. 109 Abs. 3 GG abweichen, letztlich jedoch dasselbe Ziel verfolgen. Zum Vergleich verweisen wir auf die Umsetzungen in der Schweiz und in Österreich.

5.3.1 Schweiz

Die Schweiz hat schon seit längerer Zeit Regelungen zur Neuverschuldung in ihrer Verfassung. Bereits 1998 bestimmte eine Regelung die schrittweise Begrenzung des zulässigen Defizits mit dem Ziel, den Haushalt bis zum Jahr 2001 aus-

zugleichen („Haushaltsziel 2001“). Im Anschluss wurde als Nachfolgeinstrument im Jahr 2001 eine Schuldenbremse in Art. 126 der Verfassung aufgenommen, die seit dem Jahr 2003 in Kraft ist.

Ziel der Schuldenbremse ist es, die Gesamtverschuldung über den Konjunkturzyklus hinweg konstant zu halten. Bei wachsender Wirtschaft wird durch eine gleichbleibende Gesamtverschuldung eine sinkende Verschuldungsquote erreicht. Dies wird durch eine Begrenzung der Ausgaben auf die Höhe der um einen Konjunkturfaktor bereinigten Einnahmen erreicht. Die schweizerische Schuldenbremse ist eine reine Ausgabenregel. Über- und Unterschreitungen der zulässigen Ausgaben werden auf einem Ausgleichskonto gebucht. Überschreiten die übermäßigen Ausgaben die Grenze von 6 % der Gesamtausgaben, muss die Überschreitung innerhalb von drei Jahren abgebaut werden. Im Fall von besonderen Umständen dürfen grundsätzlich weitere Ausgaben erfolgen, um dem Staat Handlungsspielraum zu lassen (z. B. bei Naturkatastrophen, Rezession und kriegerischen Einsätzen).

Bei der erstmaligen Umsetzung der Schuldenbremse im Jahr 2003 musste eine temporäre Korrektur der Vorgaben erfolgen. Die verfassungsgemäße Einhaltung der Schuldenbremse wäre sonst nicht möglich gewesen. Seit der Einführung der Schuldenbremse hat sich der Schuldenstand stabilisiert und die Verschuldungsquote ist rückläufig. Eine genaue Bewertung der Folgen ist aber erst nach Durchlaufen eines kompletten Konjunkturzyklus möglich.

5.3.2 Österreich

In Österreich wurde mit dem Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) vom 06.12.2007 eine Schuldenbremse in das österreichische Recht implementiert.

Für die Haushaltsplanung wird nach der neuen Regelung ein mittelfristiger Finanzrahmen für vier Jahre als ausgabenseitige Regel vorgegeben, d. h. das aktuelle Bundesbudget muss sich innerhalb des vorher verbindlich festgelegten Finanzrahmens bewegen. Dabei werden die Ausgabenobergrenzen für fünf definierte Rubriken einfachgesetzlich festgelegt. Die Rubriken sind Recht und Sicherheit/Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie/Bildung, Forschung, Kunst, Kultur/Wirtschaft, Infrastruktur, Umwelt sowie Kassa und Zinsen. Daneben gibt es für konjunktursensible Ausgabenbereiche variable Ausgabengrenzen, wobei die

Schwankungsbreiten im BFRG bestimmt werden. Die Höhe der variablen Grenzen wird durch Verordnungen festgelegt. Der Finanzrahmen kann jederzeit mit einfacher parlamentarischer Mehrheit geändert werden.

Wie in der Schweiz handelt es sich um eine reine Ausgabenregel mit der Gefahr, dass bei sinkenden Einnahmen die Verschuldung trotz allem ansteigt. Anders als in der Schweiz ist kein mittel- bis langfristiges Gesamtverschuldungsziel bestimmt.

5.4 Rechtliche Maßnahmen und Gefahren bei der Umsetzung

Wie bereits in Abschnitt 3.3 dargestellt, sind die Länder an das Verschuldungsverbot in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG gebunden. Sie haben an dieser Stelle keinen Spielraum. Landesverfassungsrechtliche Regelungen, die durch Zulassung von Kreditaufnahmen gegen das Verschuldungsverbot verstoßen - wie auch Art. 71 Abs. 2 der Niedersächsischen Landesverfassung -, können mit Ablauf der Übergangsfrist ab dem 01.01.2020 wegen Verstoßes gegen Bundesrecht nicht mehr angewendet werden. Der Handlungsbedarf wurde bereits in vielen Bundesländern erkannt, vgl. Anlage 2.

Deswegen ist es notwendig, von der Ermächtigungsgrundlage in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG Gebrauch zu machen, um die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG (zulässige konjunkturelle Verschuldung und Verschuldung bei Vorliegen von Notlagen) in das Landesrecht zu übernehmen. Darüber hinaus eröffnet sich den Ländern nach dem Willen des Bundesgesetzgebers³⁵ auch die Möglichkeit, die Vorgaben des Art. 115 Abs. 2 GG zu übernehmen. In dieser Norm hat der Bund von der Ermächtigung des Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG Gebrauch gemacht und neben der Übernahme der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG weitere Regelungen aufgenommen. In Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG bestimmt er die Einrichtung eines Kontrollkontos, auf dem alle Überschreitungen der zulässigen Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug zu buchen sind, um die Überschreitung konjunkturgemäß tilgen zu können. In Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG verweist er auf das Art. 115-Gesetz, das weitere Bestimmungen trifft.

Wir vertreten die Ansicht, dass das Land Niedersachsen von der Ermächtigung zur Ausgestaltung des Verschuldungsverbots Gebrauch machen sollte, um die

³⁵ BT-Drs. 16/12410, S. 12.

Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG praktikabel auszugestalten. Es sollten im Landesrecht Regelungen getroffen werden, die es dem Land ermöglichen, durch zulässige Kreditaufnahmen

- konjunkturelle Schwankungen auszugleichen (Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 1. Halbsatz GG),
- im Fall von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen handlungsfähig zu bleiben (Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz GG) und
- auch im Haushaltsvollzug die Vorgaben des Verschuldungsverbots einhalten zu können (Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG).

Werden diese Gestaltungsmöglichkeiten nicht umgesetzt, gilt ab dem Jahr 2020 ausschließlich das Verschuldungsverbot des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG, dessen isolierte Praktikabilität zweifelhaft erscheint.

Wenn eine Umsetzung erfolgt, muss diese im Sinne des Grundgesetzes geschehen. Wir weisen darauf hin, dass Landesregelungen, die die Umgehung des Verschuldungsverbots ermöglichen, keine substantielle Besserungen der finanziellen Lage mit sich bringen. Es ist notwendig, dass das Verschuldungsverbot mit Ausnahme der vom Grundgesetz zugelassenen Modifikationen und Ausnahmen strikt eingehalten wird.

Auch die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat sich zum Verschuldungsverbot in den Ländern geäußert. Die Konferenz hat einen Beschluss gefasst, in dem sie die Punkte wiedergibt, bei denen sie ein besonderes Umgehungspotenzial des Verschuldungsverbots sieht (s. Anlage 1). Auf dieses Papier nehmen wir Bezug und führen dazu weiter aus:

5.4.1 Art und Weise der Umsetzung

Die Art und Weise der Umsetzung des Verschuldungsverbots ist den Ländern freigestellt. In Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG heißt es, die Ausgestaltung soll im Rahmen ihrer „verfassungsrechtlichen Kompetenz“ vorgenommen werden. Mög-

lich ist demnach eine Implementierung der neuen Regelung in der Landesverfassung oder im einfachgesetzlichen Landeshaushaltsrecht.³⁶

Der Landtag hat sich bereits vor der Grundgesetzänderung am 02.07.2008 mit der Frage auseinandergesetzt, wie eine mögliche neue Schuldenregelung im Landesrecht umgesetzt werden könnte.³⁷ In diesem Rahmen hat er sich mehrheitlich für die Anpassung der Niedersächsischen Verfassung ausgesprochen:

„Um gegenüber den Bürgern glaubwürdig zu vermitteln, dass das Land dauerhaft auf neue Schulden verzichtet und diesen Weg auch im Falle wechselnder Mehrheiten weiterverfolgt, ist eine verfassungsrechtliche Absicherung des Verschuldungsverbotes der beste Weg. Die hohe Hürde einer Zweidrittelmehrheit für eine Verfassungsänderung sichert ein Verschuldungsverbot am wirksamsten ab. [...] für den Fall, dass keine verfassungsändernde Mehrheit im Niedersächsischen Landtag für die Einführung eines Neuverschuldungsverbotes zu erreichen ist, eine landesrechtliche Regelung zu treffen, die die Landesregierung zur Vorlegung eines Haushaltsplanentwurfes verpflichtet, der keine Kreditaufnahme beinhaltet.“

Die Landesregierung hat in ihrer Antwort vom 21.08.2009³⁸ angekündigt, dass sie dem Landtag Vorschläge zur Umsetzung des Verschuldungsverbots vorlegen wird.

5.4.2 Strukturelle Verschuldung

Eine strukturelle Verschuldung ohne Tilgung ist für die Länder - anders als für den Bund - nicht vorgesehen.

Da das Land Niedersachsen an das absolut geltende strukturelle Verschuldungsverbot gebunden ist, besteht aus unserer Sicht die Gefahr, dass die Kreditaufnahme auf Andere abgewälzt wird.

Die Abwälzung der Kreditaufnahme auf landeseigene Gesellschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts ist eine Umgehung des Verschuldungsverbots. Wir empfehlen Mechanismen zu schaffen, die verhindern, dass diese Rechtsträger aus Krediten stammende Gelder an das Land weiterleiten bzw. ausschütten oder originäre Landesaufgaben übernehmen und aus Krediten finanzieren.

³⁶ Christ: Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1335).

³⁷ LT-Drs. 16/323.

³⁸ LT-Drs. 16/1546.

Ebenso besteht die Gefahr, dass nicht das Land Kredite aufnimmt, sondern im Wege der Sonderfinanzierung die Kreditaufnahme auf die Privatwirtschaft übertragen wird. Kritisch müssen auch Vermögensveräußerungen mit anschließender Anmietung (sog. „sale and lease back“) betrachtet werden. Hier stellen die Nutzungsentgelte eine ähnliche Belastung wie Kreditzinsen dar. Sie können sogar nachteiliger sein. Entsprechendes gilt für Nutzungsentgelte bei sog. ÖPP-Maßnahmen. Bevor solche alternativen Formen der Beschaffung und Finanzierung vorgenommen werden, muss eine besondere Prüfung des Bedarfs und eine Berechnung der Wirtschaftlichkeit unter Beachtung der Grundsätze der §§ 6 und 7 LHO erfolgen.

5.4.3 Konjunkturelle Verschuldung

Gemäß der Ermächtigung können die Länder auch die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 1. Halbsatz GG genannte Verschuldung zum Ausgleich von konjunkturellen Schwankungen in das Landesrecht aufnehmen. Zulässig ist eine solche Verschuldung nur, wenn der Kredit in konjunkturell guten Zeiten auch wieder getilgt wird.

Bei der Frage, ob von der Möglichkeit einer konjunkturell bedingten Kreditaufnahme Gebrauch gemacht werden soll, ist Art. 109 Abs. 2 GG zu berücksichtigen, der die Länder verpflichtet, bei der Haushaltsplanaufstellung den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

Wird eine solche Verschuldungsregelung umgesetzt, ist zu beachten, dass die Berechnungsart der konjunkturellen Verschuldung für die Länder nicht vorgegeben ist (vgl. Anlage 3). Der Bund hat sich in Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG und im Art. 115-Gesetz auf eine Art der Berechnung festgelegt. Den Ländern steht es frei, sich für andere Berechnungsmethoden zu entscheiden. Je nachdem welche Methode gewählt wird, hat dies Auswirkungen auf das Ergebnis. Wir weisen darauf hin, dass bei der Umsetzung des Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 1. Halbsatz GG in Landesrecht die Berechnungsmethode definiert werden muss.

5.4.4 Notlagenbedingte Verschuldung

Erlaubt ist - soweit in Landesrecht übernommen - die Aufnahme von Krediten, wenn Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen auftreten, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz GG). Weitere Voraussetzung für die Kreditaufnahme in den genannten Ausnahmefällen ist gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG, dass ein Tilgungsplan die Rückführung des Kredits verbindlich regelt. Problematisch bei der Umsetzung dieser Vorgaben ist, dass sie - wenn auch wesentlich enger und präziser als der vorherige Ausnahmetatbestand des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a. F. - unbestimmte Rechtsbegriffe enthält, die sehr weit zu verstehen sind und deswegen der Auslegung bedürfen.

Der Verfassungsgeber hat bewusst mit den Tatbestandsmerkmalen „Naturkatastrophen“ und „außergewöhnliche Notsituationen“ unbestimmte Rechtsbegriffe gewählt. Denn Sinn und Zweck der Norm ist, dass die Handlungsfähigkeit des Staates in Krisenzeiten gewährleistet ist.³⁹ Eine Einschränkung z. B. durch eine enumerative Aufzählung von Notsituationen würde der Vielzahl und Unterschiedlichkeit denkbarer Anwendungsfälle nicht gerecht werden.⁴⁰ In der Gesetzesbegründung gibt der Verfassungsgeber zudem Hinweise, wie die Rechtsbegriffe zu verstehen sind. Der Begriff „Naturkatastrophen“ ist in Orientierung an die Rechtslage bei der Amtshilfe nach Art. 35 GG zu verstehen, wonach Naturkatastrophen unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß sind, die durch Naturereignisse ausgelöst werden wie Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankung. Für die „außergewöhnlichen Notsituationen“ benennt er als Beispiele besonders schwere Unglücksfälle im Sinne des Art. 35 GG, eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise die aktuelle Finanzkrise, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet, sowie besondere Ereignisse von positiver historischer Tragweite (z. B. die Deutsche Wiedervereinigung).⁴¹ Weiterhin stellt der Verfassungsgeber klar, dass zyklische Konjunkturverläufe keine außergewöhnlichen Ereignisse sind, sondern unter Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 1. Halbsatz GG fallen.

³⁹ BT-Drs. 16/12410, S. 11.

⁴⁰ BT-Drs. 16/12410, S. 11.

⁴¹ BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Wir halten es für sinnvoll, bei Umsetzung der Regelung die unbestimmten Rechtsbegriffe zu übernehmen, um einen möglichst großen Handlungsspielraum in derartigen Situationen zu haben. Jedoch sehen wir auch die Gefahr, dass durch Ausreizung der Tatbestandsmerkmale - wie bei der Vorgängernorm des Art. 115 GG a. F. - die Ausnahme zu einfach und zu häufig angewendet werden kann. Eine Möglichkeit zur Eingrenzung der Ausnahmetatbestände sehen wir in der Art und Weise der Rückführungsverpflichtung. Zulässig ist eine Kreditaufnahme bei Notlagen nur, wenn gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG ein Tilgungsplan für die Rückführung vorgesehen wird. Der Bund hat zu dieser Regelung in § 6 Satz 3 des Art. 115-Gesetz bestimmt, dass die Rückführung des Kredits innerhalb eines „angemessenen Zeitraums“ zu erfolgen hat. Der Begriff „angemessener Zeitraum“ ist ebenso unbestimmt wie die Tatbestandsmerkmale der Ausnahmeregelung und kann sehr weit ausgelegt und auch ausgereizt werden. Wir schlagen deswegen vor, auf Landesebene eine Regelung zu beschließen, die eine schnelle Rückführung der Schulden gewährleistet, in dem die Tilgungsverpflichtung mit konkreten Zeitvorgaben versehen wird.

5.4.5 Tatsächliche Verschuldung

Wie in Abschnitt 3.3 dargestellt, gilt das neue Verschuldungsverbot nicht nur für den Haushaltsplan, sondern auch für den Haushaltsvollzug. Auch regelkonform aufgestellte Haushalte können zu einer nachträglichen Kreditaufnahme führen, wenn z. B. die finanziellen Auswirkungen einer Steuerreform falsch eingeschätzt werden oder sich die konjunkturelle Erwartung nachträglich positiv oder negativ ändert.

Der Bund hat für sich die nachträgliche Kreditaufnahme ermöglicht, indem er ein Kontrollkonto eingerichtet hat, auf dem die nicht-konjunkturbedingten Abweichungen der Kreditaufnahme erfasst werden. Das Konto soll den Wert von 1,5 % des BIP nicht überschreiten. Diese Soll-Bestimmung enthält eine konjunkturgerechte Rückführungspflicht für die Belastungen, die diese Grenze überschreiten (Art. 115 Abs. 2 Satz 4, 2. Halbsatz GG). Der Bund darf also im Haushaltsvollzug mehr Schulden aufnehmen, als nach Art. 109 Abs. 3 Sätze 1 bis 3 GG vorgesehen, solange er sie auf dem Kontrollkonto verbucht. Tilgen muss er sie nur, wenn der Schwellenwert überschritten ist und er in konjunkturellen Hochlagen dazu in der Lage ist.

Dies zeigt auch die Problematik der Regelung: Es ist nicht bestimmt, in welchen Fällen und in welcher Höhe im Haushaltsvollzug neue Schulden aufgenommen werden können. Außerdem darf der Schwellenwert in konjunkturell schlechten Jahren weiter überschritten werden, denn in solchen Zeiten wäre eine konjunkturgerechte Rückführung nicht möglich.

Auch den Ländern steht es frei, ein solches Kontrollkonto einzurichten (s. Abschnitt 5.4). Wir empfehlen dem Land Niedersachsen, die rechtlichen Grundlagen für ein Kontrollkonto zu schaffen. Nur so ist es dem Land erlaubt, im Haushaltsvollzug weitere Kredite aufzunehmen, ohne gegen Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG zu verstoßen. Wir weisen darauf hin, dass eine Regelung zu dem Kontrollkonto enger sein sollte als die Bundesregelung, um eine Umgehung des Verschuldungsverbots zu vermeiden. Die Art und Weise der Neuverschuldung im Haushaltsvollzug müsste gesetzlich geregelt werden. Im Übrigen steht es den Ländern frei, den Schwellenwert des Kontrollkontos eigenständig festzulegen. Der Schwellenwert des Bundes (1,5 % des BIP) darf von den Ländern nicht überschritten werden.⁴²

H ö p t n e r

M ü l l e r

P a l m

H o n é

B a r d e l l e

⁴² Lenz/Burgbacher: Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2565).

Anlage 1: Position der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben auf ihrer Konferenz am 05.05.2010 in Hamburg folgende Erklärung beschlossen:

„Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben bereits mehrfach auf die Probleme hingewiesen, die sich aus der fortwährend steigenden Staatsverschuldung ergeben. Die Einrichtung der neuen verfassungsrechtlichen Schuldengrenze im Grundgesetz für die Haushalte von Bund und Ländern ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass die Verfassungsbestimmungen der neuen Schuldenregel durch ihre rechtliche und tatsächliche Umsetzung weder umgangen noch ausgehöhlt werden und dadurch entsprechende Belastungen für den öffentlichen Gesamthaushalt entstehen. Insbesondere können dies sein:

- Verlagerung von öffentlichen Kreditaufnahmen auf Sondervermögen oder bundes-/landeseigene Gesellschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts,
- Verlagerung der Verschuldung auf Kommunen und Sozialversicherungsträger,
- überhöhte Kreditaufnahme im Übergangszeitraum bis 2019,
- Flucht in Sonderfinanzierungen, wie z. B. unwirtschaftliche Vermögensveräußerungen mit anschließender Anmietung oder PPP-Maßnahmen für Investitionsprojekte,
- extensive Auslegung der Ausnahmetatbestände (Naturkatastrophen, außergewöhnliche Notsituationen),
- Überschreitung der veranschlagten Kreditaufnahme im Vollzug.

Eine durchgreifende Haushaltskonsolidierung kann nur gelingen, wenn die Vorgaben für konjunkturelle Kreditaufnahmen sehr restriktiv gefasst und aufgenommene Kredite mit Hilfe eines konkreten Tilgungsplanes zurückgeführt werden. Nach Auffassung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder kann das Neuverschuldungsverbot nur eingehalten werden, wenn Maßnahmen zur dauerhaften Entlastung der öffentlichen Haushalte frühzeitig umgesetzt werden. Sie empfehlen bereits im Zusammenhang mit der Aufstellung der Haushalte 2011/2012 Handlungskonzepte zur Umsetzung der notwendigen Schritte zu verabschieden.

Landesrechtliche Regelungen, die zielgerichtet zu einer Nullverschuldung führen, fehlen in vielen Fällen. Die nähere Ausgestaltung der Schuldenregel für die Länder sollten diese mit Blick auf Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen jetzt schaffen. Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass die Haushaltsüberwachung nur auf Basis länderübergreifend vergleichbarer, objektiver und nicht gestaltbarer finanzwirtschaftlicher Kennzahlen erfolgen kann. Der neu gegründete Stabilitätsrat hat dabei und bei der Eindämmung der Staatsverschuldung eine wichtige Funktion.“

Anlage 2: Aufstellung über Umsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern

Baden-Württemberg	<p>Neufassung des § 18 der Haushaltsordnung bereits in 2007: Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung ab 2008.</p> <p>Der Antrag der SPD (Drs. 14/6223) zur Umsetzung der Schuldenbremse in der Landesverfassung wurde als nicht vordringlich angesehen. Eine Neuregelung soll erst erfolgen, wenn die in der Wirtschaftskrise gesammelten Erfahrungen mit einfließen können (Drs. 14/6223, S. 5).</p>
Bayern	<p>§ 18 der Haushaltsordnung schreibt bereits vor, dass der Ausgleich des Haushalts ohne Kredite erfolgen muss; darüber hinaus sind keine Änderungen geplant.</p>
Berlin	<p>Keine Änderungen geplant.</p>
Brandenburg	<p>Der Antrag der CDU-Fraktion vom 16.02.2010, die Schuldenbremse im Landesrecht zu kodifizieren (Drs. 5/437), wurde im Landtag am 25.02.2010 abgelehnt.</p>
Bremen	<p>Es liegen Anträge von CDU und FDP zur Implementierung der Schuldenbremse in die Landesverfassung vom 11.06.2010 (Drs. 17/1331) sowie von SPD und Grünen vom 15.06.2010 (Drs. 17/1341) (Aufnahme in Landesverfassung oder Landeshaushaltsordnung) vor.</p>
Hamburg	<p>§ 18 der Haushaltsordnung wurde bereits im Jahr 2007 mit Wirkung zum 01.01.2013 neu gefasst; ab diesem Zeitpunkt ist der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen.</p>
Hessen	<p>Die Änderung der Haushaltsordnung soll erst im Zusammenhang mit der Einführung der Doppik erfolgen; eine Verfassungsänderung mit Volksabstimmung wurde wegen der Finanzkrise zurückgestellt.</p>

Mecklenburg-Vorpommern	Es wurde eine informelle Arbeitsgruppe aus Vertretern aller demokratischen Fraktionen gegründet, um landesrechtliche Umsetzungsaktivitäten vorzubereiten und zu begleiten.
Nordrhein-Westfalen	Eine Änderung der Landesverfassung mit Aufnahme des Verschuldungsverbots ist geplant gewesen (Drs. 14/10358 vom 03.12.2009), der Antrag hat im Landtag keine Mehrheit erhalten.
Rheinland-Pfalz	Eine fraktionsübergreifend besetzte Arbeitsgruppe berät über einen Entwurf zur Änderung der Verfassung, um eine tragfähige und transparente Schuldenregel zu entwickeln.
Saarland	Die Schuldenbremse wurde nicht in das Landesrecht implementiert, jedoch ist ein Neuverschuldungsverbot im Haushaltsplan für das Jahr 2011 aufgenommen worden.
Sachsen	§ 18 der Haushaltordnung wurde neu gefasst und gilt ab dem Haushaltsjahr 2011 (s. Entwurf zum Haushaltsbegleitgesetz 2009/2010, Art. 2 vom 14.08.2008, Drs. 4/12990).
Sachsen-Anhalt	Die Aufnahme der Schuldenbremse in § 18 der Haushaltordnung (Gesetzesentwurf vom 03.06.2010, Drs. 5/2616) ist geplant; der Gesetzesentwurf wurde am 18.06.2010 vom Landtag in den Finanzausschuss überwiesen.
Schleswig-Holstein	Änderung der Landesverfassung und Implementierung der Schuldenbremse am 19.05.2010 (als 1. Bundesland).
Thüringen	§ 18 der Haushaltordnung wurde neu gefasst, das Verschuldungsverbot gilt ab dem Haushaltsjahr 2011 (s. Zweites Gesetz zur Änderung der Thüringer Landeshaushaltsordnung vom 08.07.2009). Eine Verfassungsänderung hat im Landtag keine Mehrheit gefunden.

Anlage 3: Der Stabilitätsrat

Im Rahmen der Grundgesetzänderung wurde auch die Verpflichtung aufgenommen, gemäß Art. 109 a GG mit Wirkung zum 01.01.2010 einen Stabilitätsrat einzurichten. Er tritt als Gremium von Bund und Ländern die Nachfolge des bisherigen Finanzplanungsrats an und überwacht regelmäßig die Haushaltsführung von Bund und Ländern. Insbesondere überwacht er auch die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen, § 3 Abs. 2 Stabilitätsratsgesetz (StabiRatG), und somit die Einhaltung des Verschuldungsverbots. Er erarbeitet auch Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen. Auf diese Art und Weise sollen Haushaltsnotlagen frühzeitig erkannt werden; der Stabilitätsrat ist das Schlüsselement eines Frühwarnsystems.⁴³

Die Einzelheiten zum Stabilitätsrat sind im Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrats und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen geregelt. § 1 StabiRatG konstituiert den Stabilitätsrat als rein politisches Gremium, dem ausschließlich Bundes- und Landesminister angehören. Er setzt sich zusammen aus dem Bundesminister der Finanzen, den Finanzministern der Länder und dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie. Den Vorsitz führen der Bundesminister der Finanzen und der Vorsitzende der Finanzministerkonferenz der Länder. Der Stabilitätsrat tagt je nach Bedarf, mindestens aber zweimal im Jahr.

Die Aufgaben und Befugnisse des Stabilitätsrats sind nur umrissen und weitreichend ausgestaltet. Grundlage für seine Tätigkeit der Haushaltsüberwachung sind jährlich von Bund und Ländern vorzulegende Berichte. Gemäß § 3 Abs. 2 StabiRatG soll der Stabilitätsrat Maßstäbe und Kriterien für die Erfüllung seiner Grundaufgabe in der Form von „allgemein geltenden Kennziffern“ selbst bestimmen. Dementsprechend sind die Kennziffern die Grundlage der Berichte, die dementsprechend Informationen zur aktuellen Haushaltslage, zur Finanzplanung und zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenze ebenso wie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung enthalten. Weichen die gelieferten Informationen und Daten von den Kennziffern ab und überschreiten dabei einen von dem Stabilitätsrat festgelegten Schwellenwert, kann dies ein Indikator für eine Haushaltsnotlage sein. Eine solche Notlage kann dann mit der Durchführung eines Sanierungsverfahrens verhindert werden (§ 5 StabiRatG).

⁴³ Kemmler: Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat - Neuregelungen aufgrund der Arbeit der Föderalismuskommission II -, DÖV 2009, 549 (552).

Das Sanierungsverfahren wird mit dem Beschluss über das Bestehen der Haushaltsnotlage eingeleitet. Beschlüsse, die ein Land betreffen, bedürfen zur Wirksamkeit der Stimme des Bundes (stimmberechtigt ist der Bundesminister der Finanzen) und zwei Drittel der Länderstimmen. Betreffen die Beschlüsse den Bund, müssen zwei Drittel aller Mitglieder zustimmen. Die jeweils betroffene Gebietskörperschaft ist nicht stimmberechtigt. Betroffene können damit Beschlüsse nicht mehr verhindern, was nach alter Rechtslage - der Finanzplanungsrat musste einstimmig beschließen - noch möglich war.

Mit der betroffenen Gebietskörperschaft wird dann ein fünfjähriges Sanierungsprogramm beschlossen, das von der Gebietskörperschaft vorgeschlagen und eigenverantwortlich durchgeführt wird. Alle Sanierungsmaßnahmen müssen in der Kompetenz der Gebietskörperschaft liegen (§ 5 Abs. 1 Satz 3 StabiRatG). Solange das Sanierungsprogramm läuft, muss die Körperschaft dem Stabilitätsrat halbjährlich berichten. Wird das Sanierungsprogramm nicht ausreichend befolgt bzw. umgesetzt, beschließt der Stabilitätsrat eine Aufforderung zur verstärkten Haushaltssanierung. Es folgen dann weitere Prüfungen und beim Ausbleiben einer Verbesserung eine Verlängerung des Sanierungsprogramms. Sanktionsmöglichkeiten stehen dem Stabilitätsrat allerdings nicht zur Verfügung, jedoch wird durch die Veröffentlichung der Beschlüsse öffentlicher Druck auf die Gebietskörperschaften ausgeübt.

Anlage 4: Berechnung einer Konjunkturkomponente

Es gibt eine Vielzahl von unterschiedlichen Methoden zur Bestimmung einer Konjunkturkomponente, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können. Alle Verfahren sind grundsätzlich zur Bestimmung der Konjunkturkomponente geeignet.

Die verschiedenen Verfahren lassen sich in aggregierte und disaggregierte Verfahren unterscheiden. Bei aggregierten Verfahren wird zunächst die zyklische Abweichung vom langfristigen Trend des BIP (Produktionslücke) geschätzt. Daraus wird abgeleitet, wie sich diese Unter- oder Überauslastung vermutlich auf die Haushaltseinnahmen auswirken wird. Mithilfe von Ein- und Ausgabenelastizitäten⁴⁴ wird dann der konjunkturelle Einfluss auf die Finanzierungssalden des Staates berechnet (Budgetsensitivität). Bei den disaggregierten Verfahren wird die Konjunkturbereinigung nicht anhand eines aggregierten Indikators (Produktionslücke) vorgenommen, sondern auf der Ebene der Einnahmen- und Ausgabenkomponenten vollzogen. Angewendet werden disaggregierte Verfahren u. a. von der Europäischen Zentralbank oder der Bundesbank. Aggregierten Verfahren wird eine geringere Manipulationsanfälligkeit, höhere Transparenz und aufgrund einer höheren Nachvollziehbarkeit eine höhere öffentliche Akzeptanz zugeschrieben. Im § 5 des Artikel 115-Gesetzes wird festgelegt, dass beim Bund ein aggregiertes Verfahren mit Quotierung auf die Länder angewandt wird. Es handelt sich dabei um die Methode, die auch von der Europäischen Kommission im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingesetzt wird.

Für die Ausgestaltung der einzelnen Verfahren gibt es erhebliche Modifikationsmöglichkeiten, z. B. über den Einsatz von Filtern. Diese Modifikationen führen bei Berechnungen zu niedrigeren oder höheren Ergebnissen für die Konjunkturkomponente. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass wenn sich eine Landesregierung für ein stark konjunkturreaktives Verfahren entscheidet, bei dem die Konjunkturausschläge höher sind als beim Verfahren des Bundes. Im Abschwung ist zwar eine stärkere Verschuldung möglich, diese muss aber im Aufschwung durch höhere Haushaltsüberschüsse kompensiert werden.

⁴⁴ Jeder Einnahme- bzw. Ausgabeart wird eine „Elastizität“ zugeordnet. Diese beschreibt, wie sich eine Abweichung von 1 % bei der Produktion auf die jeweilige Ein- bzw. Ausgabeart auswirkt.