

Die deutsche Schuldenbremse

im Konflikt mit den Zukunftsanforderungen Niedersachsens und den makroökonomischen Rahmenbedingungen

Vortrag: Nds. LRH, Referat 3.3 Hochschulmedizin, Krankenhausplanung und -förderung
von Torsten Windels, Beratender Ökonom, Koordinator der Keynes-Gesellschaft (Regionalgruppe Hannover)
Hannover, 18.09.2019

Nur zur internen Verwendung!

Agenda

- Einleitung – eine Erinnerung, eine Anmaßung, ein Klassiker
- Was ist/soll Finanzpolitik?
- Schuldenbremse – Warum?
- Blick zur Seite (was wäre wenn ...)
- Was erlaubt die Schuldenbremse?
- Aktuelle Kritik an der Schuldenbremse
- Diskussion
- Anhang: Gesetzesexzerpte (Art 109, 115, 143d GG; Art115G; Art115V)

Eine Erinnerung (Vortrag Hildesheim, 15.06.2017)

Marktentwicklung: Unsere Lösungsansätze greifen zu kurz

- „Wir erleben derzeit wieder die »Geburtswehen« einer buchstäblich neuen Welt, die anders funktioniert und eine andere Grundordnung hat als die alte. Die demokratischen Systeme sind schon bis an die Zerreißgrenze strapaziert. Das liegt weniger an den politischen Akteuren als an der Bremswirkung der teils monströsen Systeme.
Was bisher fast ausschließlich als Krise des globalen Finanzsystems gesehen wird, ist eher eine fortschreitende Lähmung des Organisationssystems der Gesellschaften. Ihre Strukturen und ihre Führung sind von der Komplexität und Geschwindigkeit des globalen Wandels immer deutlicher überfordert.“ Fredmund M. Malik, Auf ins Ungewisse, Die Zeit, 15.05.2014, S. 26
- **BCG (2011)**: Welt in der Schuldensackgasse. Schuldenschnitte sind unvermeidbar
- **McKinsey** (März 2015): Schulden durch Wachstum bekämpfen, aber hohe Schulden behindern Wachstum (vicious circle)
- **BIZ** (Juni 2015): „Diese Malaise ist ausgesprochen schwer nachvollziehbar.“
- **Rajan** (Dez. 2015): wir verstehen die Zusammenhänge auf den Finanzmärkten noch immer nicht vollkommen
- **Richard Koo** (02.02.2016): Aufsicht und Märkte ignorieren die reale Wirtschaft und handeln nach Lehrbuch-Annahmen
- **Goldman Sachs** (03.02.2016): es stellen sich einige grundsätzliche Fragen zur Wirkungsweise des Kapitalismus
- **Villeroy de Galhau/Weidmann** (08.02.2016): „Europa braucht mehr Investitionen (...) Eine der zentralen Herausforderungen (...) Diskrepanz zwischen hohen Spareinlagen und einem Mangel an geeigneter Investitionsfinanzierung.“

Eine Anmaßung

- „Darüber hinaus bleibt festzuhalten, dass das Verschuldungsverbot nicht die Vorgabe beinhaltet, Altschulden zu tilgen und damit den Schuldenstand langfristig zu verringern. Es handelt sich lediglich um das Verbot der Neuverschuldung. Dieser Umstand befreit das Land jedoch nicht von der **Verpflichtung** zur Rückführung der Altschulden in Höhe von aktuell rd. 60,7 Mrd. €. **Das Land muss seine Anstrengungen verstärken**, um das Ziel einer nachhaltigen und generationengerechten Finanzpolitik zu erreichen.“
Quelle: Nds. Landesrechnungshof, Jahresbericht 2019, S. 27
- Welche Verpflichtung? Sind Schuldentilgung/Schuldenverzicht nachhaltig/generationengerecht?
- „die Schuldenbremse ist keine Rechtsverpflichtung zur Tilgung von Altschulden. In welcher Geschwindigkeit Altschulden abgebaut werden können und sollen, bleibt auch unter der Schuldenbremse eine politische Entscheidung“ (Begründung zum Gesetzentwurf zur Umsetzung der Schuldenbremse in Nds (DS 18/3258), S. 15)

Ein Klassiker

- Es ist „eine chronische Tendenz in der Geschichte der Menschheit zu erkennen, dass die Sparneigung größer ist als die Investitionsbereitschaft. Die Schwäche der Investitionsanreize war zu allen Zeiten der Schlüssel zu den Problemen einer Volkswirtschaft.“

(John Maynard Keynes, Allgemeine Theorie, 1936, S. 288)

Agenda

- Einleitung – eine Erinnerung, eine Anmaßung, ein Klassiker
- Was ist/soll Finanzpolitik?
- Schuldenbremse – Warum?
- Blick zur Seite (was wäre wenn ...)
- Was erlaubt die Schuldenbremse?
- Aktuelle Kritik an der Schuldenbremse
- Diskussion
- Anhang: Gesetzesexzerpte (Art 109, 115, 143d GG; Art115G; Art115V)

Was ist/soll Finanzpolitik

Definition des normativen Systems:

Finanzpolitik (nach Wikipedia)

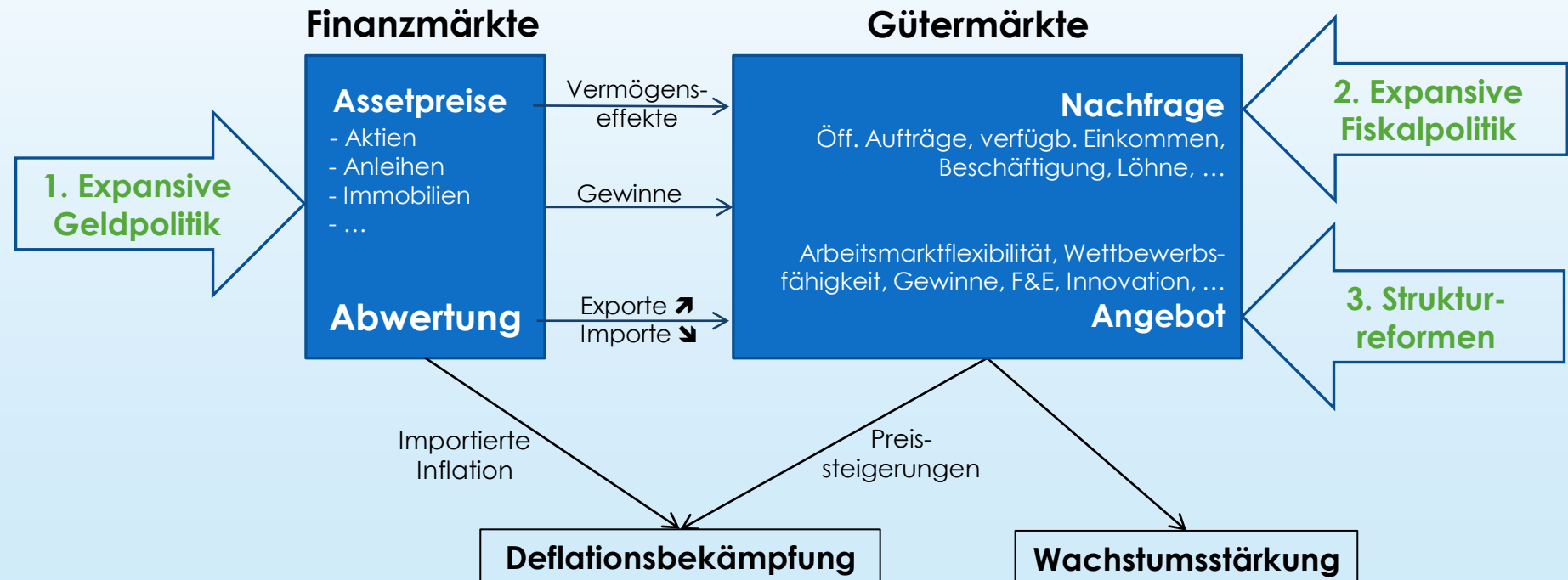
- Finanzpolitik sind alle Maßnahmen, die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte betreffen, also die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen. Die Finanzpolitik ist neben der Geldpolitik ein zentrales Element der Wirtschaftspolitik.
- Zu den Zielen der Finanzpolitik können zählen:
 - Finanzierung: die Generierung von Einnahmen zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben
 - Wachstum: das wirtschaftliche Wachstum nachhaltig zu fördern
 - Stabilisierung: Beeinflussung der Konjunktur z. B. durch antizyklische Fiskalpolitik
 - Distribution: Umverteilung von Geld zur Milderung der Ungleichheit der Einkommensverteilung z. B. durch eine progressive Einkommensteuer
 - Lenkungsfunktion: durch Steuern (zum Beispiel Tabaksteuer) und Abgaben oder Steuererlass oder -erleichterungen (zum Beispiel Kinderfreibeträge) gesundheits- oder umweltbewusstes Verhalten oder die Kinderbetreuung zu fördern.

Makrosteuerung

- 4 volkswirtschaftliche **Makroakteure** (und Banken):
 - Private Haushalte (Konsum und Sparen (normal: positiv))
 - Unternehmen (Investition und Sparen (normal: negativ = Kredit))
 - Staat (Haushaltssaldo (normal: ?, Ziel: Stabilitätsgesetz §1 oder Art. 109 III GG Schuldenbremse))
 - Ausland (Leistungsbilanzsaldo (normal: ?, Ziel: ausgeglichen (Stabilitätsgesetz §1)))
- 3 makroökonomische **Variablen**
 - Zinsen
 - Wechselkurse
 - Löhne
- 3 **Politikfelder** zur wesentlichen makroökonomischen Beeinflussung der Volkswirtschaft
 - Geldpolitik (Zinsen/Wechselkurse → EZB (unabhängig))
 - Fiskalpolitik (Steuern und Staatsausgabenpolitik → Staatshoheit)
 - Lohnpolitik (→ Tarifvertragsparteien)
- Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz von 1967)
 - §1 – „Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.“

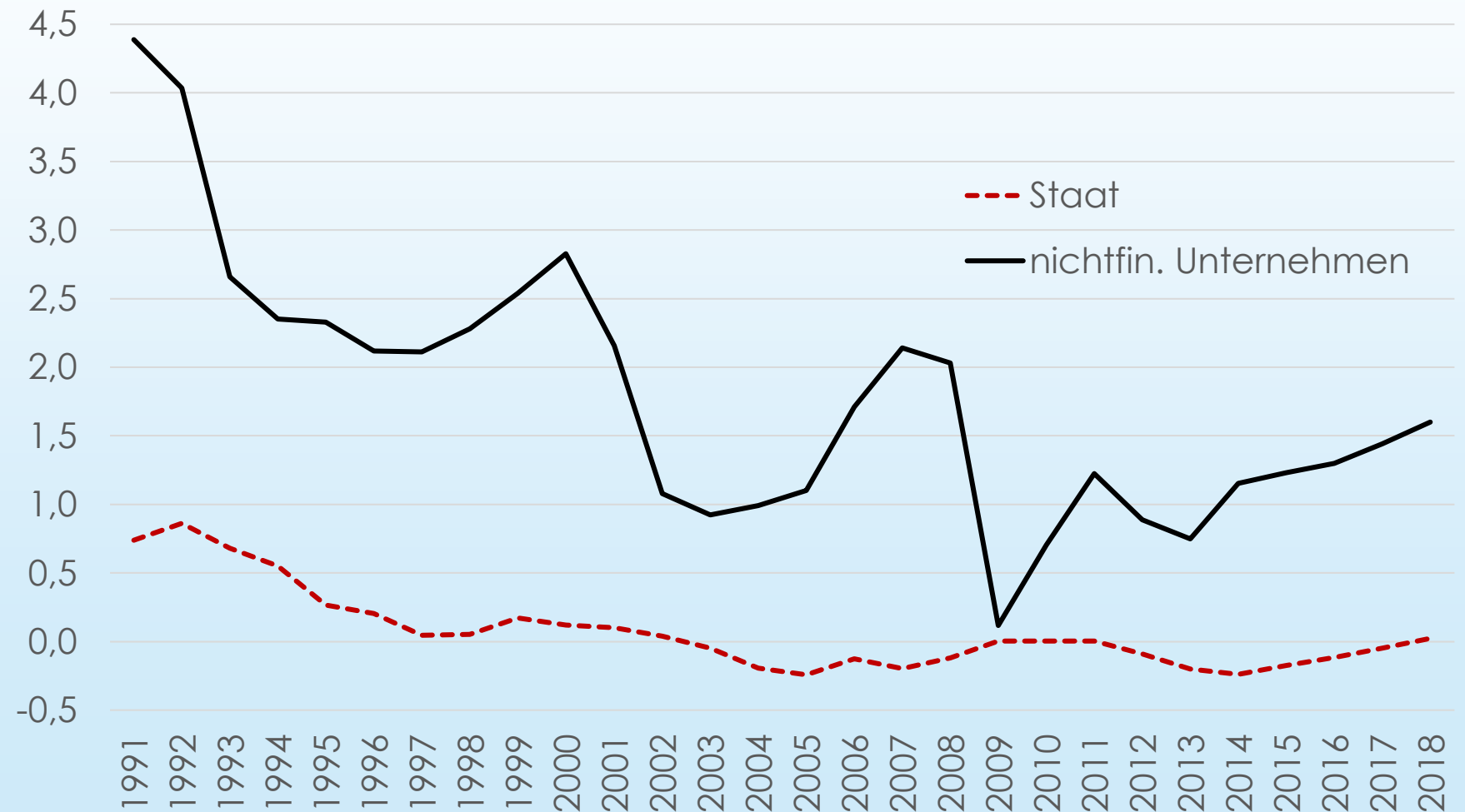
Die drei Pfeile der Makrosteuerung

(sog. Abenomics, nach Shinzō Abe, jap. Premierminister)

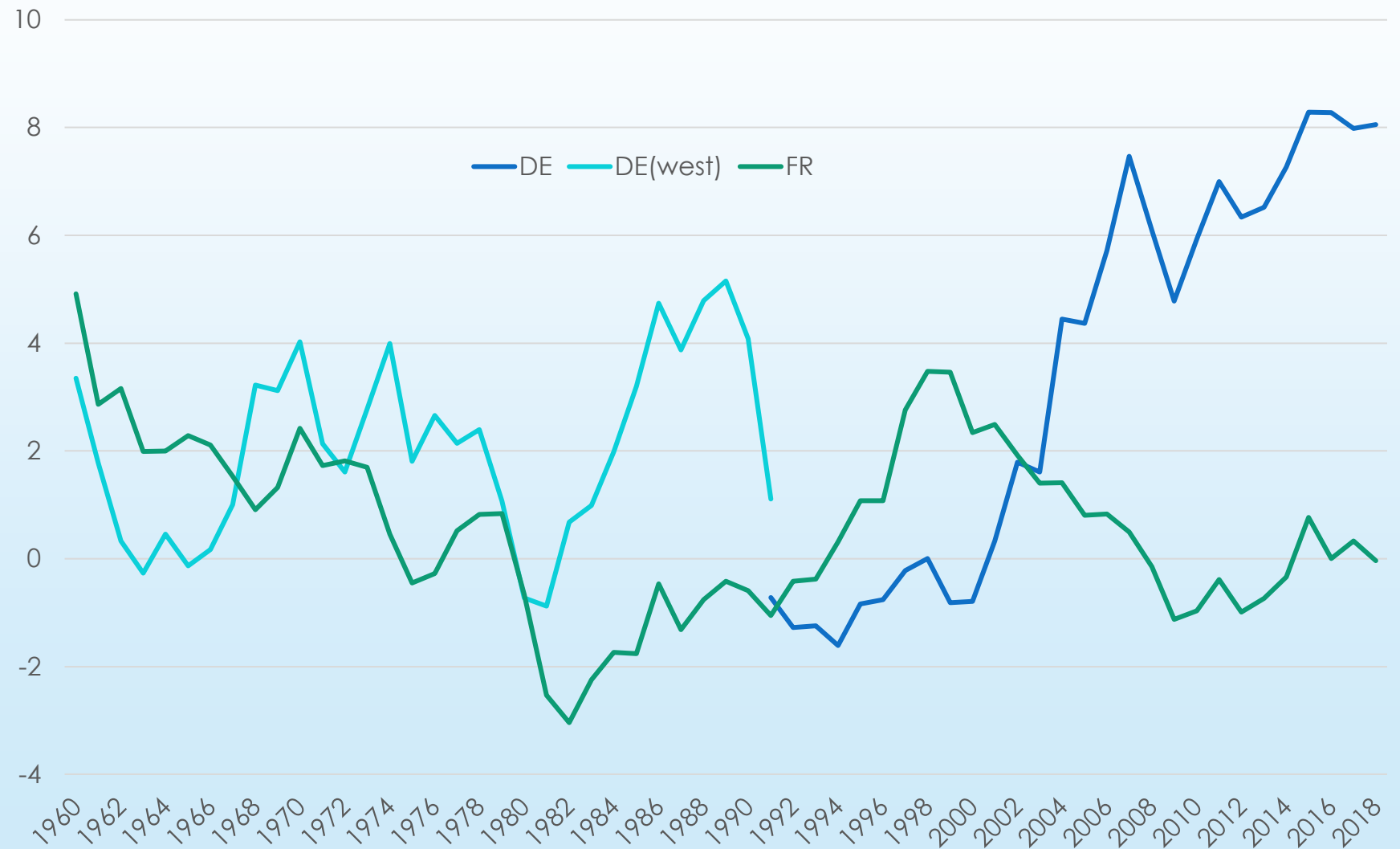


Nettoanlageinvestitionen in Deutschland

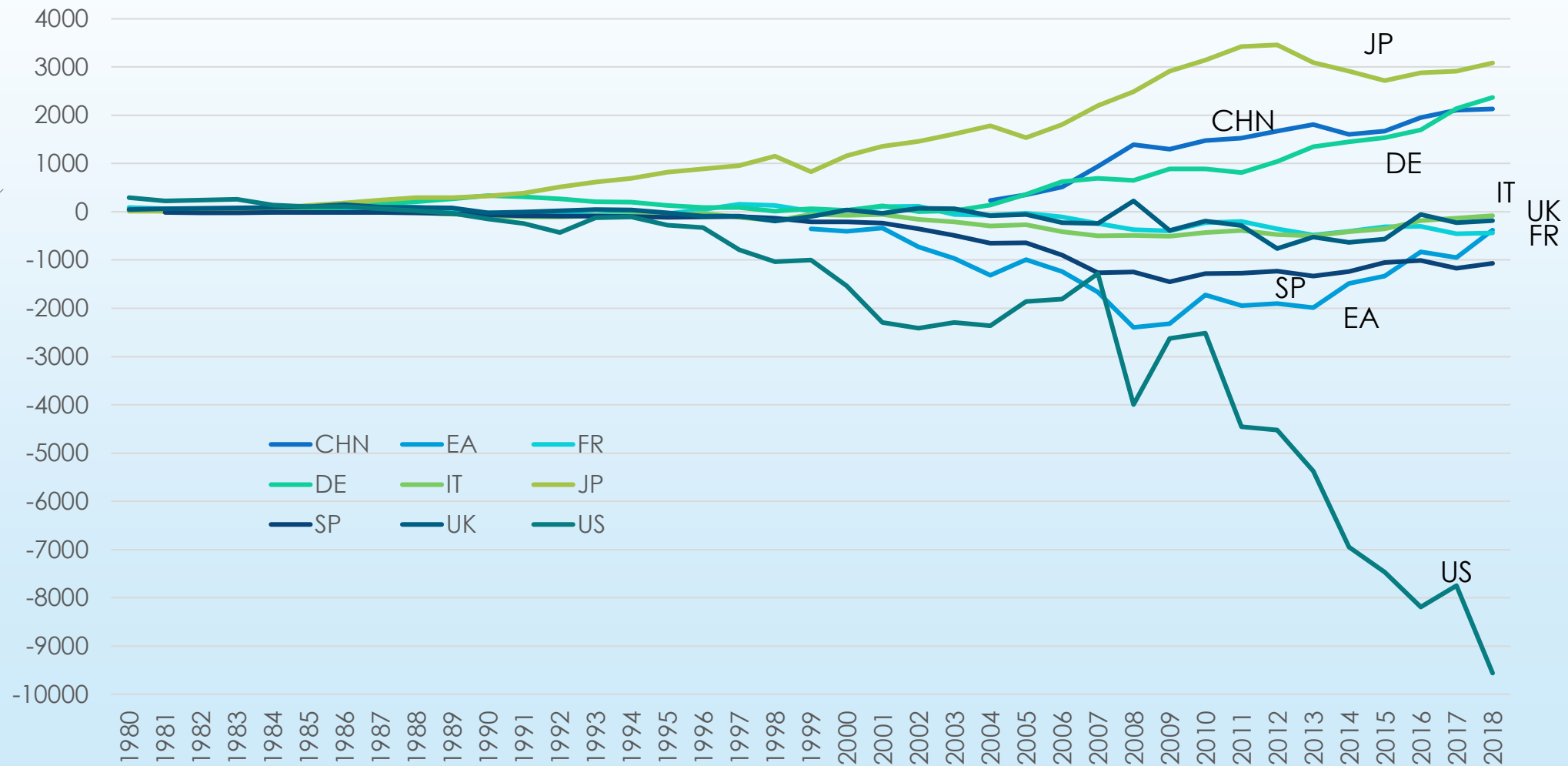
(in % des BIP, nominal, Q: StatBA)



Sparüberhang (Nettoersparnis ./ . Nettoanlageinvestitionen) (in % des BIP, VGR, Quelle: Eurostat, Ameco)



(International Investment Position (net), in Mrd US-Dollar), Quelle: IWF



Agenda

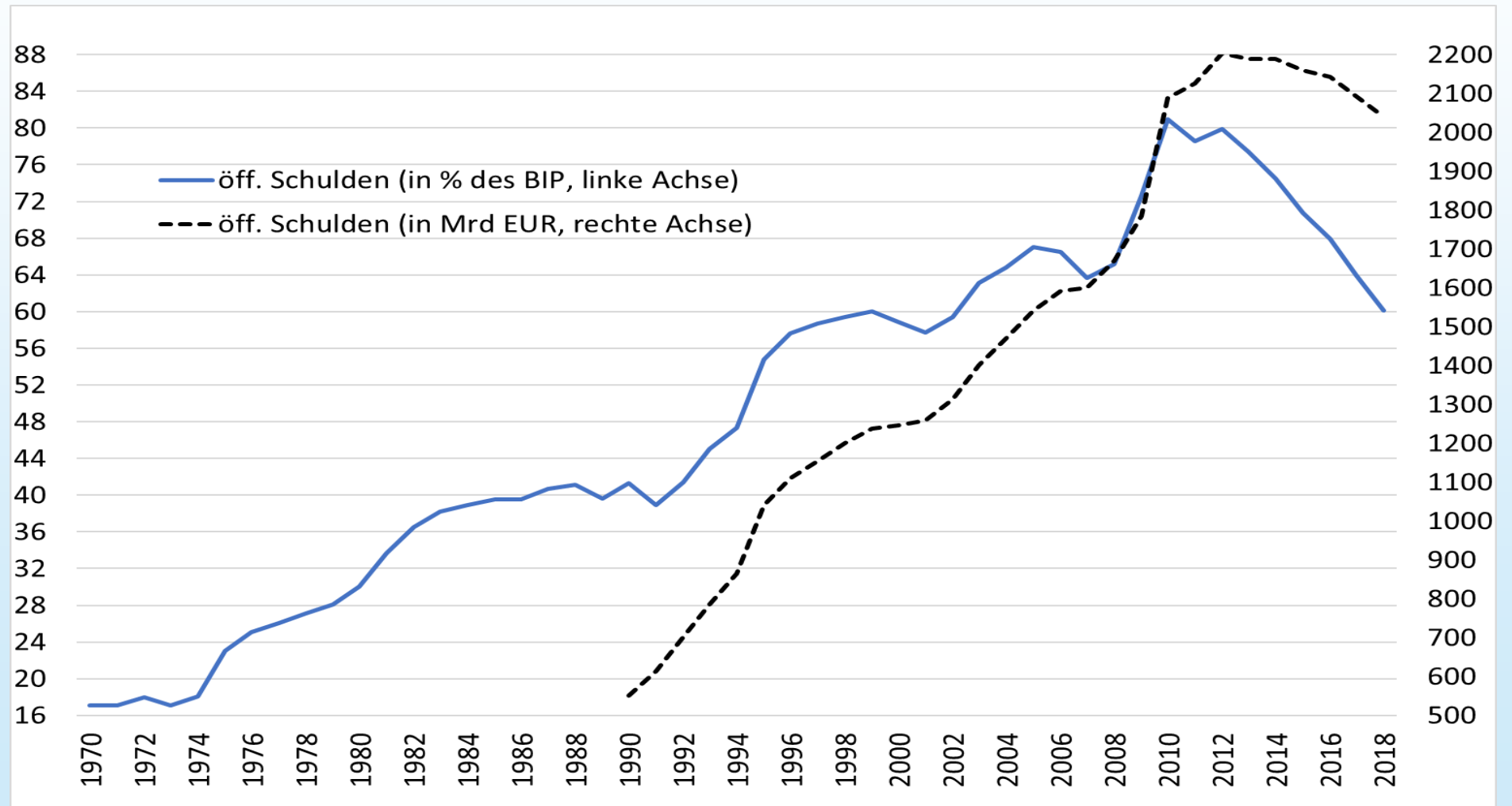
- Einleitung – eine Erinnerung, eine Anmaßung, ein Klassiker
- Was ist/soll Finanzpolitik?
- **Schuldenbremse – Warum?**
- Blick zur Seite (was wäre wenn ...)
- Was erlaubt die Schuldenbremse?
- Aktuelle Kritik an der Schuldenbremse
- Diskussion
- Anhang: Gesetzesexzerpte (Art 109, 115, 143d GG; Art115G; Art115V)

Schuldenbremse – Warum?

- USA: Schuldenobergrenze (1941): per Gesetz zu beschließen
- Schweiz (2001): durch Volksabstimmung mit Verfassungsrang, ähnlich der dt. Regelung
- EU: Stabilitäts- und Wachstumspakt (1997): 3% Haushaltsdefizit, 60% Gesamtschuldendeckel (mit Sanktionen)
- EU: Europäischer Fiskalpakt (2012): Verschuldungsbegrenzung auf strukturell 0,5% des BIP (mit Sanktionen)
- Deutschland (2009): wellenartiger Anstieg der Staatsverschuldung
 - 70er/80er Jahre deficit spending
 - 90er Jahre Deutsche Einheit
 - 2000er Agenda 2010, Bruch des EU-Stabilitäts- und Wachstumspakts, steigende Zinslasten
 - Schuldenbremse sollte diese Bewegung stoppen (Föderalismusreform II (2009, Struck/Oettinger))
 - Bisherige Goldene Regel (Investitionen dürfen kreditfinanziert werden) als unwirksam eingeschätzt

Deutschland: Schuldenstand öff. Haushalte

(bis 1990 Westdeutschland, Quelle: Ameco)



Schuldenbremse – Warum?

- „Höhe und Entwicklung des in den vergangenen Jahrzehnten aufgelaufenen Schuldenstandes in Deutschland zeigen, dass die bislang geltenden Fiskalregeln die Neuverschuldung nicht nachhaltig eindämmen und damit auch den Anstieg der Schuldenstandsquote (...) nicht verhindern konnten. (...)“
- ursächlich (...) sind ökonomische und politische Fehlanreize (...). Die für den Bund bislang geltende „goldene Regel“ (...) ermöglicht eine Nettokreditaufnahme bis zur Höhe der (...) veranschlagten Investitionen. Neben dem (...) ungeeigneten (Brutto-)Investitionsbegriff liegen die Schwächen (...) in einer zu weit gefassten Ausnahmeregelung bei konjunkturellen Störungen, einer fehlenden Verknüpfung zwischen der Regeleinhaltung bei Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug sowie dem Fehlen einer ausdrücklichen Verpflichtung, die in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung einer (drohenden) „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ verursachten zusätzlichen Defizite durch Bildung von Überschüssen in Zeiten eines Aufschwungs wieder auszugleichen.
- Zudem haben sich seit der Finanzverfassungsreform 1967/ 1969 die wirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen erheblich geändert:
 - Der demographische Wandel und die damit verbundenen Aufwendungen für die soziale Sicherung bedeuten ein hohes Maß an zusätzlichen impliziten Schulden für den Staat und verlangen eine Neujustierung der intergenerativen Lastenverteilung.
 - Die Folgen hoher Schulden schlagen sich dauerhaft in der Verengung staatlicher Handlungsmöglichkeiten sowie in Wachstums- und Beschäftigungsverlusten nieder.
 - Die intensivere Verflechtung Deutschlands mit der Weltwirtschaft im Zuge der Globalisierung schränkt die Wirksamkeit einer „Globalsteuerung“ mittels Fiskalpolitik ein.
 - Neben den Regelungen des Grundgesetzes müssen die (...) Vorgaben des (...) europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes eingehalten werden. Weitere Anforderungen (...) auch aus der Lissabon-Strategie.“

Agenda

- Einleitung – eine Erinnerung, eine Anmaßung, ein Klassiker
- Was ist/soll Finanzpolitik?
- Schuldenbremse – Warum?
- Blick zur Seite (was wäre wenn ...)
- Was erlaubt die Schuldenbremse?
- Aktuelle Kritik an der Schuldenbremse
- Diskussion
- Anhang: Gesetzesexzerpte (Art 109, 115, 143d GG; Art115G; Art115V)

Blick zur Seite (was wäre wenn ...)

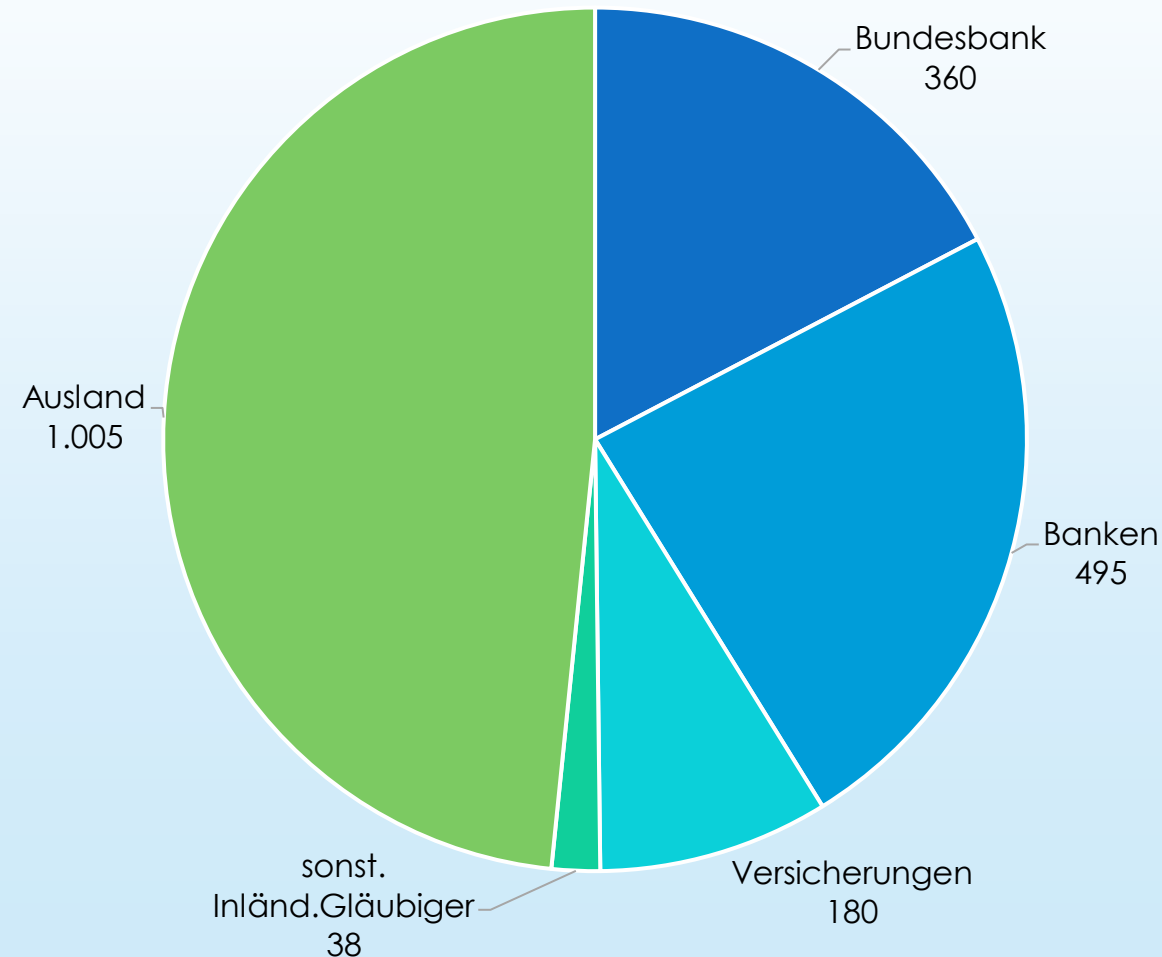
- ▶ Die deutschen Staatsschulden liegen aktuell bei gut 2 Bio EUR

Zur Diskussion:

- ▶ Erster Gedanke:
Was fehlte heute in Deutschland,
wenn die Ausgaben, die mit den Schulden finanziert wurden, nicht getätigt
worden wären
oder wenn diese Ausgaben durch Steuern finanziert worden wären?
- ▶ Zweiter Gedanke:
Der Staat tilgt seine Schulden. Was würden die Gläubiger (Sparer)
stattdessen kaufen?

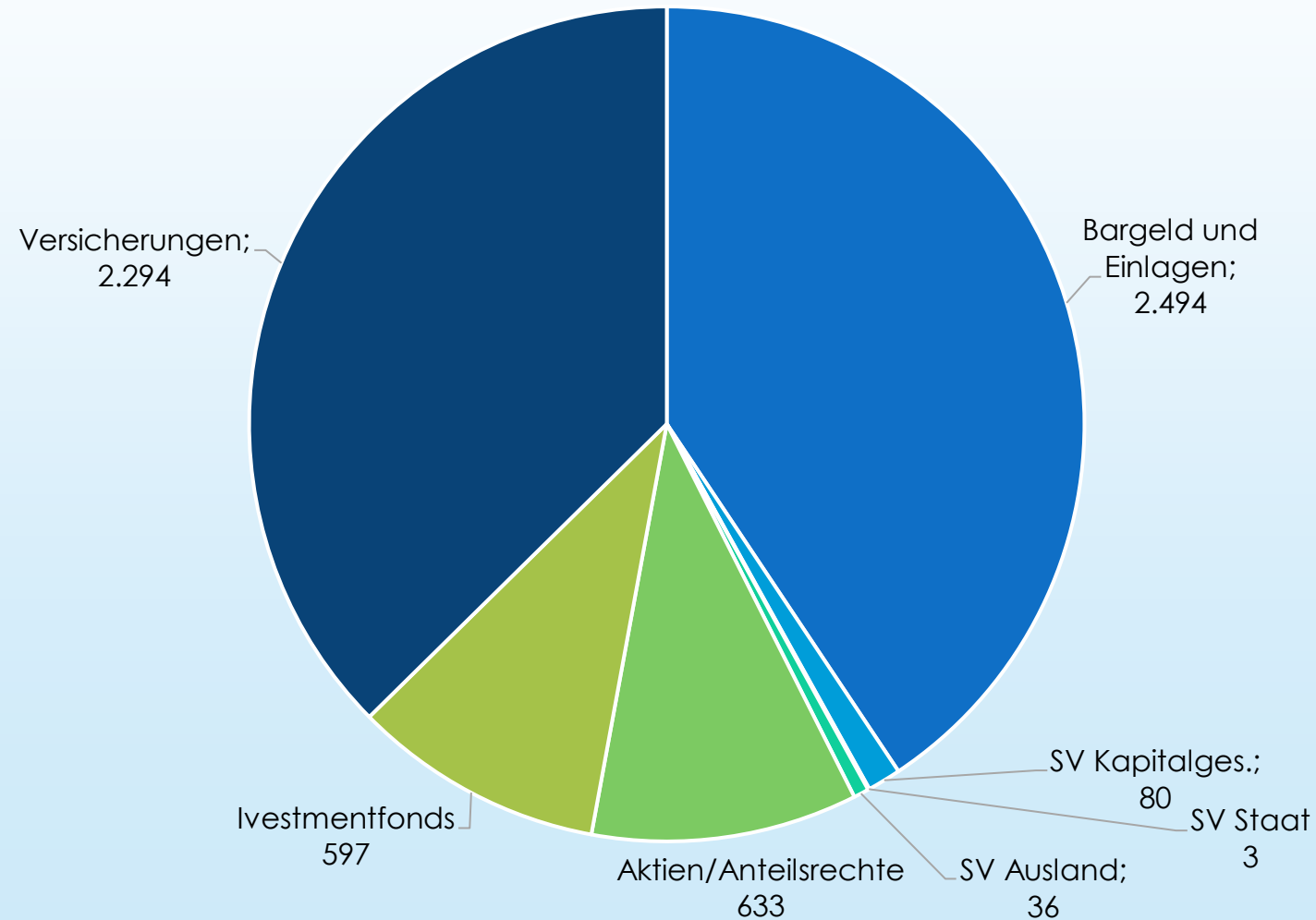
Deutsche Staatsschulden nach Gläubigern

(in Mrd EUR, 1. Quartal 2019, gesamt: 2.078 Mrd EUR, Quelle: Dt. DBB)



Finanzvermögen Private Haushalte Deutschland

(brutto, in Mrd EUR, 1. Quartal 2019, gesamt: 6.137 Mrd EUR, Quelle: Dt. DBB)



Agenda

- Einleitung – eine Erinnerung, eine Anmaßung, ein Klassiker
- Was ist/soll Finanzpolitik?
- Schuldenbremse – Warum?
- Blick zur Seite (was wäre wenn ...)
- Was erlaubt die Schuldenbremse?
- Aktuelle Kritik an der Schuldenbremse
- Diskussion
- Anhang: Gesetzesexzerpte (Art 109, 115, 143d GG; Art115G; Art115V)

Was erlaubt die Schuldenbremse?

- Strukturelle Komponente (0,35% des nominalen BIP's = 11,7 Mrd EUR)
- Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung
 - Konjunkturelle Normallage und symmetrischer Ausgleich
 - Produktionslücke
 - Produktionspotential
 - Kontrollkonto
- Ausnahmeregelung für Notsituationen – Kriterien
 - Außergewöhnlich
 - Kontrolle des Staates entzogen
 - staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt
 - mit Tilgungsplan
- Sonstige Möglichkeiten
 - Sondervermögen
 - Finanzielle Transaktionen

Was erlaubt die Schuldenbremse?

- Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung
 - Konjunkturelle Normallage und symmetrischer Ausgleich
 - Produktionslücke
 - Produktionspotential
 - Kontrollkonto

Was erlaubt die Schuldenbremse?

Quelle: Nds. Finanzministerium,
Präsentation im Haushaltsausschuss
des Niedersächsischen Landtag,
09.05.2019

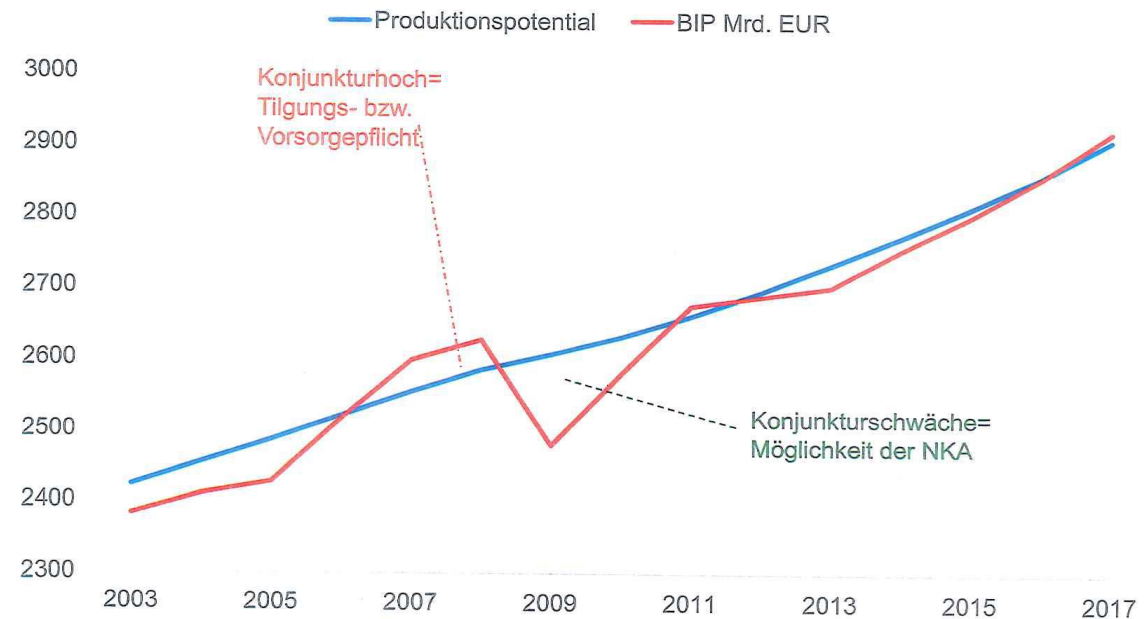
Konjunkturbereinigung



Niedersächsisches
Finanzministerium

Die konjunkturelle Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage („Produktionspotential“)

Datengrundlage: wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland 2003-2017



Was erlaubt die Schuldenbremse?

Quelle: Nds. Finanzministerium,
Präsentation im Haushaltsausschuss
des Niedersächsischen Landtag,
09.05.2019

Konjunkturbereinigung



Niedersächsisches
Finanzministerium

Konjunkturbereinigungsverfahren

⇒ Aufstellung Haushaltsplan („EU-/Bundesmethode“)

kurzfristige Wachstumserwartung (BIP) - langfristige Wachstumserwartung (Produktionspotential)

=

Abweichung vom Wachstumspfad (**Produktionslücke**)

x

Wirkungsfaktor auf die Landeshaushalte (**Budget-Semielastizität**)

x

Anteil NI an allen Ländern nach Anteil an Gesamtsteuereinnahmen

=

Konjunkturkomponente im HPE

⇒ Beschluss des Haushaltsplans, Nachträge und Abschluss:
Fortschreibung durch Steuerabweichungskomponente

Konjunkturkomponente im HPE

+

Steuerabweichung zum HPE ohne Rechtsänderungen und KFA-Auswirkung

=

Konjunkturkomponente im HP, im Nachtrag und im Abschluss

Was erlaubt die Schuldenbremse?

Quelle: Nds. Finanzministerium,
Präsentation im Haushaltsausschuss
des Niedersächsischen Landtag,
09.05.2019

Konjunkturbereinigung Beispielrechnung Symmetrie



Niedersächsisches
Finanzministerium

Symmetrie ist eine rechtliche Folgerung aus dem Leitziel der Konjunkturbereinigung:

- Konjunkturbedingte Defizite dürfen durch Kredite ausgeglichen werden,
- konjunkturbedingte Überschüsse werden „stillgelegt“ (Konjunkturbereinigungsrücklage)
- Konjunkturbedingte Defizite und Überschüsse müssen sich langfristig ausgleichen - dann ist die Symmetrie gewährleistet, das Leitziel wird über die lange Frist erreicht.



08.05.2019

Was erlaubt die Schuldenbremse?

Konjunkturbereinigung

Beispielsrechnung für das Jahr 2018



Niedersächsisches
Finanzministerium

Modellrechnung: Konjunkturkomponente in HPE 2018*

	%	Mio. EUR
Nominale Produktionslücke Gesamtstaat (in Mio. €) - gemäß Frühjahrsprojektion 2017		-1.700
Budgetsemielastizität OGWG Länder	13,40%	
abgeleitete Konjunkturkomponente Länder (in Mio. €)		-228
Anteil Niedersachsens an Steuereinnahmen Ländergesamtheit für 2015	9,37%	
abgeleitete Konjunkturkomponente Niedersachsen (in Mio. €)		-21
Steuerverbundabrechnung 2017 gemäß Steuerschätzung AK Mai 2017 für 2018		-30
Konjunkturkomponente im HPE 2018 (in Mio. €)		-51

Im Juni 2017 hätte die Landesregierung im HPE 2018 eine Nettokreditfinanzierung in Höhe von 51 Mio. EUR einplanen dürfen.

- Die absehbare konjunkturelle Entwicklung lag sehr nahe an der „Normallage“.
- Zudem zeichnete sich aufgrund der positiven Entwicklung in 2017 eine Nachzahlung in der Verbundabrechnung 2017 ab.

* Tatsächlich wurde der HPE 2017/2018 im Juni 2016 beschlossen. Hier wurde eine Veranschlagung auf Basis der Steuerschätzung Mai 2017 für 2018 dargestellt.

Quelle: Nds. Finanzministerium,
Präsentation im Haushaltsausschuss
des Niedersächsischen Landtag,
09.05.2019

Was erlaubt die Schuldenbremse?

Konjunkturbereinigung

Beispielsrechnung für das Jahr 2018



Niedersächsisches
Finanzministerium

Modellrechnung: Konjunkturkomponente im HP 2018*

Konjunkturkomponente im HPE 2018 (in Mio. €)	-51
Steuerabweichungskomponente	229
Konjunkturkomponente im Haushaltsplan (in Mio. €)	178

Basissteuern (ohne KFZ-Steuerkompensation)	26049
neuer Ansatz Steuern StSch Nov 2017 für 2018 (ohne KFZ-Steuerkompensation)	26409
Steuerabweichung	360
Mindereinnahmen infolge von Steuerrechtsänderungen	28
Veränderung Ansatz KFA 2018 gemäß HP 2018 (StSch AK 11/17)	-70
Steuerverbundabrechnung 2017 gemäß StSch AK11/2017, soweit nicht bereits im HPE 2018 berücksichtigt	-89
Steuerabweichungskomponente HP 2018 (in Mio. €)	229

Bei Verabschiedung des HP 2018 im Dezember 2017 hätte der Gesetzgeber eine Zuführung an die Konjunkturbereinigungsrücklage in Höhe von 178 Mio. EUR bei Verzicht auf Neuverschuldung veranschlagen müssen.

- Steuermehreinnahmen = hohe Steuerabweichungskomponente = positive Konjunkturkomponente
- noch höhere Steuereinnahmen in 2017 = noch höhere Verbundabrechnung in 2017 in 2018

* Tatsächlich wurde der HP 2017/2018 im Dezember 2016 beschlossen. Hier wurde eine Veranschlagung auf Basis der Steuerschätzung November 2017 für 2018 dargestellt.

Quelle: Nds. Finanzministerium,
Präsentation im Haushaltsausschuss
des Niedersächsischen Landtag,
09.05.2019

Was erlaubt die Schuldenbremse?

Konjunkturbereinigung

Beispielsrechnung für das Jahr 2018



Niedersächsisches
Finanzministerium

Modellrechnung: Konjunkturkomponente im Abschluss 2018*

Konjunkturkomponente im HPE 2018 (in Mio. €)	-51
Steuerabweichungskomponente im Ist 2018	875
Konjunkturkomponente im Haushaltsabschluss (in Mio. €)	823
Basissteuern (ohne KFZ-Steuerkompensation)	26.049
Steuer-Ist 2018 (ohne KFZ-Steuerkompensation)	27.177
Steuerabweichung	1.128
Mehreinnahmen infolge Steuerrechtsänderungen	-109
Veränderung Ansatz KFA 2018 gemäß HP 2018 (StSch AK 11/17)	-70
Steuerverbundabrechnung 2017 Ist, soweit nicht bereits bei KK im HPE 2018 berücksichtigt	-75
Steuerabweichungskomponente im Ist 2018 (in Mio. EUR)	875

Im Abschluss 2018 hätte der Gesetzgeber eine Zuführung an die Konjunkturbereinigungsrücklage in Höhe von 823 Mio. EUR tätigen müssen.

➤ sehr hohe Steuermehreinnahmen = sehr hohe Steuerabweichungskomponente = sehr hohe positiven Konjunkturkomponente

In dem neuen System wäre ein Spielraum z.B. für Zuführungen an Sondervermögen von rd. 1.700 Mio. EUR geblieben.

Tatsächlich wurden im April 2019 der Allgemeinen Rücklage 1.837 Mio. EUR zugeführt. Der Gesetzesentwurf zur Stärkung von Zukunftsinvestitionen und Zukunftsvorsorge sieht u.a. eine Umbuchung in Sondervermögen in Höhe von 1.450 Mio. EUR vor.

* Die den Abschluss des Jahres 2018 bestimmenden Ist-Werte des Jahres 2018 sind für die Zwecke der vorliegenden Darstellung den Werten der zuvor dargestellten Veranschlagung auf der Basis der Schätzung Mai 2017 gegenübergestellt.

Quelle: Nds. Finanzministerium,
Präsentation im Haushaltsausschuss
des Niedersächsischen Landtag,
09.05.2019

Was erlaubt die Schuldenbremse?

Quelle: Nds. Finanzministerium,
Präsentation im Haushaltsausschuss
des Niedersächsischen Landtag,
09.05.2019

Konjunkturbereinigung

Beispielsrechnung für das Jahr 2018



Niedersächsisches
Finanzministerium

Modellrechnung 2018 im Überblick

**Beschluss HPE
Abschluss**

NKA

Zuführung Konjunkturbereinigungsrücklage

- 51 Mio. EUR.

823 Mio. EUR

**Tatsächlich konnten im Abschluss 2018
Haushaltsverbesserungen in Höhe von
genutzt werden**

2.524 Mio. EUR

**Schuldentilgung
Zuführung zur Allgemeinen Rücklage**

686 Mio. EUR

1.837 Mio. EUR

**davon
Umbuchung in Sondervermögen**

1.450 Mio. EUR

(Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Zukunftsinvestitionen und Zukunftsvorsorge)

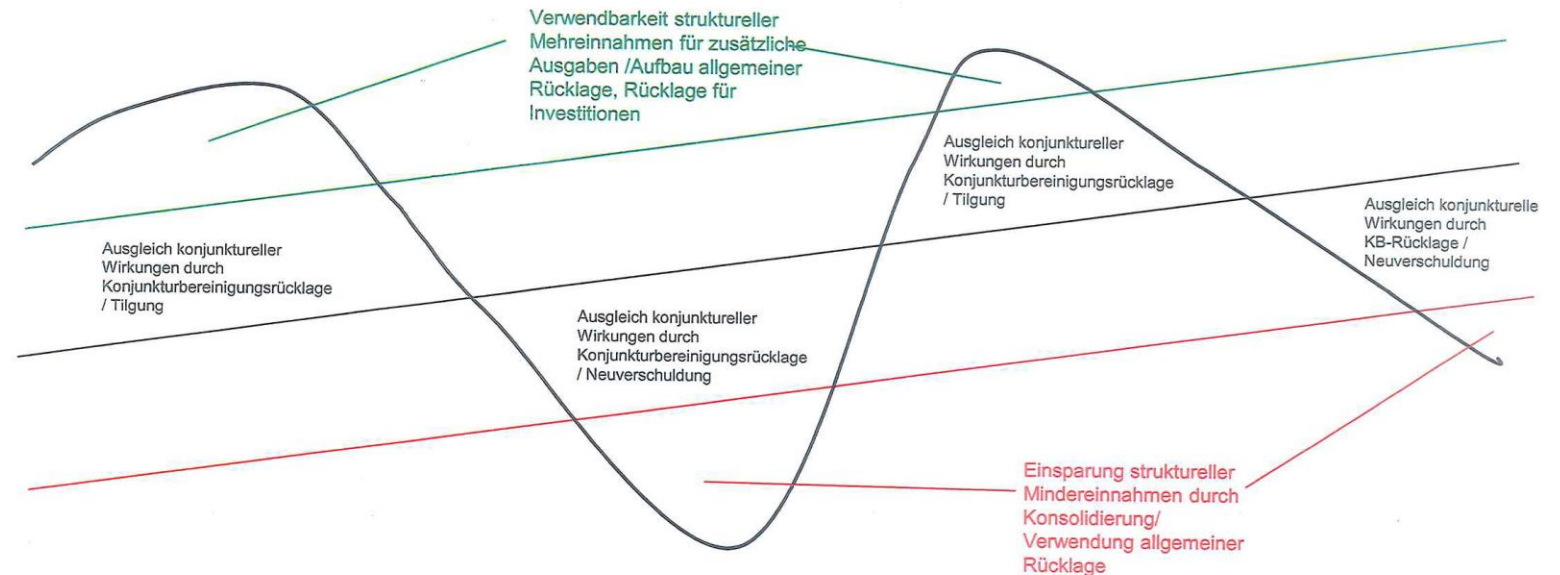
Was erlaubt die Schuldenbremse?

Konjunkturbereinigung Abschneidegrenze



Niedersächsisches
Finanzministerium

Besonderheit in Niedersachsen:
Symmetrische Begrenzung der Steuerabweichungskomponente durch Abschneidegrenze



Quelle: Nds. Finanzministerium,
Präsentation im Haushaltsausschuss
des Niedersächsischen Landtag,
09.05.2019

Was erlaubt die Schuldenbremse?

Konjunkturbereinigung

Datenherkunft (Beispielsrechnung) / Weiterführende Hinweise



Niedersächsisches
Finanzministerium

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Bundesministerium der Finanzen

	Tabelle 2: Produktionspotenzial und -lücken							
	Produktionspotenzial				Produktionslücken			
	preisbereinigt		nominal		preisbereinigt		nominal	
	Mrd. Euro	% ggü. Vj.	Mrd. Euro	% ggü. Vj.	Mrd. Euro	in % des pot.BIP	Mrd. Euro	in % des pot.BIP
2017	2892,3	1,7	3235,4	3,3	-7,0	-0,2	-7,8	-0,2
2018	2932,1	1,4	3330,7	2,9	-1,5	-0,1	-1,7	-0,1
2019	2972,7	1,4	3437,0	3,2	-0,9	0,0	-1,0	0,0
2020	3013,7	1,4	3546,4	3,2	-0,1	0,0	-0,1	0,0
2021	3056,0	1,4	3660,3	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0

https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-fruehjahrsprojektion-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=3

https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201718/arbeitspapiere/arbeitspapier_07_2017.pdf

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Produktionspotential-und-Konjunkturkomponenten.html

https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2017/3/kapazitaetsauslastung-in-deutschland/ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp536_en.pdf

http://www.lrh-brandenburg.de/Beratungsbericht_Schuldenbremse/864438.html

Hintergrundinformationen zur Produktionslücken-Methode, Präsentation des Finanzministeriums Baden-Württemberg, auf Anfrage

Quelle: Nds. Finanzministerium,
Präsentation im Haushaltsausschuss
des Niedersächsischen Landtag,
09.05.2019

Was erlaubt die Schuldenbremse?

Tabelle 2: Produktionspotenzial und -lücken									
	Produktionspotenzial					Produktionslücken			
	preisbereinigt		nominal			preisbereinigt		nominal	
	Mrd. Euro	% ggü. Vj.	Mrd. Euro	% ggü. Vj.		Mrd. Euro	in % des pot.BIP	Mrd. Euro	in % des pot.BIP
2017	2901,9	1,5	3243,1	3,1		30,6	1,1	34,2	1,1
2018	2945,4	1,5	3353,1	3,4		28,9	1,0	32,9	1,0
2019	2986,6	1,4	3477,7	3,7		2,9	0,1	3,4	0,1
2020	3029,0	1,4	3598,2	3,5		5,3	0,2	6,3	0,2
2021	3070,2	1,4	3714,2	3,2		-0,4	0,0	-0,4	0,0
2022	3107,3	1,2	3828,1	3,1		-1,5	0,0	-1,8	0,0
2023	3142,3	1,1	3942,2	3,0		0,0	0,0	0,0	0,0

Quelle: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-fruehjahrsprojektion-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=2Nds. Finanzministerium,

Was erlaubt die Schuldenbremse?

- Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung
 - Konjunkturelle Normallage und symmetrischer Ausgleich
 - Produktionslücke
 - Produktionspotential
 - Kontrollkonto
 - Bringt den Haushaltsvollzug mit ein und bildet die effektive Verschuldung des Haushalts oberhalb der zulässigen Verschuldung ab (strukturelle Komponente (0,35%) + konjunkturelle Komponente).
 - Soll 1,5% des nominalen BIP nicht überschreiten (= 50,2 Mrd EUR) – kann aber!
 - Ab 1,0% des nom. BIP (= 33,4 Mrd EUR) ist der überschießende Teil im Folgejahr von der zulässigen Verschuldung abziehen. Aber, nicht mehr als 0,35% p.a. und nur bei positiver Produktionslücke (§7 Art-115G).

Was erlaubt die Schuldenbremse?

- Ausnahmeregelung für Notsituationen – Kriterien
 - Außergewöhnlich (z.B. keine konjunkturellen Schwankungen)
 - Kontrolle des Staates entzogen (z.B. Naturkatastrophe, Finanzkrise, Deutsche Einheit)
 - staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt (s.o.)
 - mit Tilgungsplan
 - Prinzipiell unbegrenzte Überschreitungsmöglichkeit.
 - Tilgungsplan stellt aber auf temporäre Verschuldung ab, mit Verweis auf „konjunkturgerecht“ und ohne einen Zeitplan festzulegen.
 - „Rückführung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme innerhalb eines angemessenen Zeitraums“ (Begründung des Gesetzes, S. 7)
 - Die explizit offene Regel verweist auf Finanzkrise und Deutsche Einheit, um die offene Dimension dieser Notsituationen darzustellen (das IWH bezifferte 2004 mit Nettotransferkosten der Deutschen Einheit auf 950 Mrd EUR*. Das Beispiel Deutsche Einheit zeigt aber auch die Probleme bei der frühen Kalkulation der notwendigen Interventionssummen. Ähnliches gilt für die Globale Finanzkrise.

* vgl. Joachim Ragnitz: Transferleistungen für die neuen Länder – eine Begriffsbestimmung. In: Wirtschaft im Wandel. 9–10/2004)

Was erlaubt die Schuldenbremse?

■ Sonstige Möglichkeiten

■ Sondervermögen

- Anders als bislang können die Regelgrenzen des Artikels 115 künftig nicht mehr durch die Einrichtung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung überschritten werden. (§. 7)
- Die bisherige Möglichkeit, Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung außerhalb des Bundeshaushalts einzurichten, entfällt ab dem 1. Januar 2011. Dies soll aber nur für die Zukunft gelten. Bereits eingerichtete Sondervermögen werden hiervon nicht tangiert, da solche Sondervermögen dem System der neuen Schuldenregel fremd sind und sich nicht zur Integration in das neue Regime eignen. Zugleich wird damit finanzpolitisch ein klarer Schnitt vorgenommen, der eine Beeinträchtigung der Wirksamkeit der neuen Schuldenregel durch in der Vergangenheit in spezifischen Sondersituationen begründete Belastungen vermeidet. (§. 13)

■ Finanzielle Transaktionen

- § 3 Art-115G
„Aus den Ausgaben (...) sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen, aus den Einnahmen nach § 2 Absatz 1 erster Halbsatz diejenigen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen.“
(z.B. NORD/LB-EK-Maßnahmen über HanBG?)
- Rechtlich selbständige Gesellschaften in öffentlichem Eigentum haben weiter Kreditmöglichkeiten (z.B. kommunale Wohnungsbaugesellschaften)
- ÖPP / ÖÖP (vgl. LRH, Jahresbericht 2019, S. 103 ff.)

Was erlaubt die Schuldenbremse?

- Niedersächsische Lösung
 - Angestrebt ist eine Regelung in der Verfassung und in der LHO (Entwurf vom 19.03.2019)
 - 2/3-Mehrheit für Notlagen (Art. 71 IV NV, Entwurf vom 19.03.2019)
 - Konjunkturausgleich durch Nutzung der Konjunkturausgleichsrücklage (§ 18b LHO, Entwurf vom 19.03.2019)
 - Berechnung einer Steuerabweichungskomponente (begrenzt auf +/-5% der Steuereinnahmen)
 - Abbau eines negativen Saldos auf dem Kontrollkonto in zwei Jahren (§ 18d LHO, Entwurf vom 19.03.2019)
 - Berücksichtigung von Änderungen im KFA zur Berechnung der Konjunkturkomponente
 - „Sofern gegebenenfalls in Zukunft Sondervermögen, Landesbetriebe oder sonstige Untergliederungen mit einer gesonderten Kreditermächtigung ausgestattet werden sollten, wäre diese im Plan und im Ist dem Land zuzurechnen und nur unter Beachtung des Neuverschuldungsverbots zulässig. Dagegen gilt die Regelung nicht für Kredite, welche Dritte mit eigener Rechtspersönlichkeit aufnehmen. (...) Auf eine Umgehung deutet hin, wenn ein Kredit zwar durch einen anderen Rechtsträger aufgenommen, dieser aber im Ergebnis von vornherein absehbar in vollem Umfang vom Land getragen wird, etwa weil das Land voraussetzungslos und in voller Höhe zur Erstattung von Zins- und Tilgungsleistungen verpflichtet wird.“ Begründung, S. 15/16

Was erlaubt die Schuldenbremse?

Niedersächsische Lösung – LRH, Jahresbericht, S. 24/25:

- „Der Verhinderung von Umgehungen des Verschuldungsverbots kommt aus Sicht der Finanzkontrolle eine besondere Bedeutung zu: Wenn ein weiterer unkontrollierter Anstieg der Verschuldung des Landes wirksam verhindert werden soll, müssen Umgehungstatbestände weitestgehend ausgeschlossen werden. (...) Im Rahmen der Anhörung im Landtag kritisierte der LRH, dass die Landesregierung in ihrem Gesetzentwurf keine ausdrücklichen Regelungen zu möglichen Umgehungstatbeständen vorgesehen hat. Er empfiehlt, gesetzlich ausdrücklich zu regeln, das
 - das Verschuldungsverbot auch für Landesbetriebe und Sondervermögen des Landes gilt,
 - dem Land Einnahmen aus Krediten auch dann entstehen, wenn Kredite für die Finanzierung staatlicher Aufgaben durch selbstständige juristische Personen aufgenommen werden, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, wenn das Land für die Verbindlichkeiten aus der Kreditaufnahme einsteht, und
 - in das Verschuldungsverbot auch finanzielle Transaktionen einzubeziehen sind, die wie Kredite wirken und eine Umgehung des Verschuldungsverbots bezwecken.“

Agenda

- Einleitung – eine Erinnerung, eine Anmaßung, ein Klassiker
- Was ist/soll Finanzpolitik?
- Schuldenbremse – Warum?
- Blick zur Seite (was wäre wenn ...)
- Was erlaubt die Schuldenbremse?
- Aktuelle Kritik an der Schuldenbremse
- Diskussion
- Anhang: Gesetzesexzerpte (Art 109, 115, 143d GG; Art115G; Art115V)

Aktuelle Kritik an der Schuldenbremse

Z.B. Michael Hüther (iw), Alles hat seine Zeit, auch die Kreditaufnahme, in Wirtschaftsdienst 5/2019, S. 320

- „In diesem Zinsumfeld führt der öffentliche Kredit für sich nicht zu einer Umverteilung zulasten künftiger Generationen. Angesichts der ebenfalls empirisch belegten Produktivitätseffekte öffentlicher Investitionen ist die „goldene Regel“ der Finanzpolitik gut begründet. Darauf zu verzichten bedeutete, die heutige Generation zu belasten und den künftigen Generationen den Spielraum dafür zu nehmen, die kumulierte Investitionslücke aufzulösen. Dies wiegt umso schwerer, weil auf den öffentlichen Haushalten bereits jetzt gewaltige Ansprüche lasten:
 - Die demografische Alterung wird einen weiteren Anstieg der Bundeszuschüsse erfordern. Die öffentlichen Ausgaben für Alterssicherung, Gesundheit und Pflege, Arbeitsmarkt und Grundsicherung sowie für Bildung und Familien dürften sich bis 2040 von knapp 27 % auf 31 % des BIP erhöhen.
 - Für Verteidigung wird Deutschland mehr ausgeben müssen als derzeit 1,24 % des BIP. Die Sicherheitslage hat sich im europäischen Umfeld dramatisch verändert. 2 % des BIP für Verteidigungsausgaben ist in der NATO vereinbart, mehrere Bundesregierungen haben dem zugestimmt.
 - Infolge des Brexit kommen auf Deutschland höhere Zahlungsverpflichtungen auf EU-Ebene zu, ab 2021 ca. 8 Mrd. Euro jährlich.
 - Zudem gibt es im Bereich der Unternehmensbesteuerung nach zehn Jahren erneut Reformbedarf, der auch mit dauerhaften Entlastungen einhergehen muss, um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu stärken.
 - Die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags ist aus Gründen der Glaubwürdigkeit und der Fairness geboten.“

Agenda

- Einleitung – eine Erinnerung, eine Anmaßung, ein Klassiker
- Was ist/soll Finanzpolitik?
- Schuldenbremse – Warum?
- Blick zur Seite (was wäre wenn ...)
- Was erlaubt die Schuldenbremse?
- Aktuelle Kritik an der Schuldenbremse

➤ Diskussion

- Anhang: Gesetzesexzerpte (Art 109, 115, 143d GG; Art115G; Art115V)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Torsten Windels – Beratender Ökonom, Hannover

Kontakt:

- Telefon: 0172/5254051
- nachricht@torsten-windels.de
- Internet: www.torsten-windels.de



Wichtige Hinweise: Diese Präsentation ist erstellt worden von Torsten Windels, Beratender Ökonom (Hannover). Sie richtet sich ausschließlich an Empfänger in Deutschland. Diese Präsentation dient allein Informationszwecken. Alle hierin enthaltenen tatsächlichen Angaben, Informationen und getroffenen Aussagen basieren auf Quellen, die ich für zuverlässig erachte. Sie beziehen sich ausschließlich auf den Zeitpunkt der Erstellung. Die aufgrund dieser Quellen geäußerten Meinungen und Prognosen stellen unverbindliche Werturteile des Verfassers dar, für deren Richtigkeit und Vollständigkeit keinerlei Gewähr übernommen werden kann. Zukünftige Entwicklungen können von hier geäußerten Aussagen abweichen. Die Weitergabe dieser Präsentation oder von Teilen an Dritte sowie die Erstellung von Kopien ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung des Verfassers zulässig. Die Weitergabe dieser Präsentation und der hierin enthaltenen Informationen kann in manchen Rechtsordnungen unzulässig sein oder Restriktionen unterliegen. Personen in diesen Rechtsordnungen, die in den Besitz dieser Präsentation gelangen, sind selbst zur Einhaltung solcher Restriktionen verpflichtet. Die Verwendung dieser Präsentation und der hierin enthaltenen Informationen ist nur bei Akzeptanz der vorstehenden Bedingungen zulässig.

Agenda

- Einleitung – eine Erinnerung, eine Anmaßung, ein Klassiker
- Was ist/soll Finanzpolitik?
- Schuldenbremse – Warum?
- Blick zur Seite (was wäre wenn ...)
- Was erlaubt die Schuldenbremse?
- Aktuelle Kritik an der Schuldenbremse
- Diskussion

➤ Anhang: Gesetzesexzerpte (Art 109, 115, 143d GG; Art115G; Art115V)

Was erlaubt die Schuldenbremse?

- Art. 109 III GG
„Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. 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.“

Was erlaubt die Schuldenbremse?

- Art. 115 II GG
„(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 aufgrund 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.“
- Art. 143d GG
„am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen bleiben unberührt.“

Was erlaubt die Schuldenbremse?

Entwurf ... eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)“ vom 24.03.2009 (BT-DS 16/12410)

- Abweichungen von diesem Grundsatz sind insbesondere möglich, um zur Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung die mit konjunkturellen Schwankungen gewissermaßen automatisch einhergehenden Effekte auf die öffentlichen Haushalte symmetrisch – also im Auf- und Abschwung gleichartig – zuzulassen. (S. 5)
- (...) erhält der Bund zusätzlich einen sehr eng begrenzten strukturellen, also unabhängig von der konjunkturellen Lage bestehenden, Verschuldungsspielraum. Hiermit soll mit Blick auf die intergenerative Gerechtigkeit der einnahmen- bzw. ausgabeseitige Spielraum des Bundesgesetzgebers für qualitativ hochwertige Maßnahmen geschaffen werden, d. h. für solche Maßnahmen, die nicht nur der dauerhaften Stärkung von Wachstum und nachhaltiger Entwicklung dienen, sondern insbesondere künftigen Generationen zugute kommen, ohne dass dadurch eine langfristig nicht tragfähige Entwicklung der öffentlichen Finanzen verursacht wird. Für die Länder sieht der neue Artikel 109 keinen solchen strukturellen Neuverschuldungsspielraum vor. (S. 5/6)
- Einschränkungen ergeben sich zudem bereits durch die bestehende Bindung der Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. (S. 6)
- Der künftig zulässige Verschuldungsspielraum verringert im Vergleich zur bisherigen Regel die Verschuldungsmöglichkeiten deutlich und wird zu einer spürbaren und nachhaltigen Senkung der Schuldenstandsquote und damit der relativen Zinsbelastung führen. (S. 6/7)
- Die Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung erfolgt durch das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren über ein einfachgesetzlich näher zu bestimmendes Konjunkturbereinigungsverfahren und damit – anders als in der bisherigen Regel – zwingend gleichartig in Auf- und Abschwüngen. (S. 7)

Was erlaubt die Schuldenbremse?

Entwurf ... eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)“ vom 24.03.2009 (BT-DS 16/12410)

- Über ein Kontrollkonto mit Ausgleichspflicht wird der Anreiz zur Einhaltung der Verschuldungsregel im Haushaltsvollzug deutlich erhöht. Strukturelle Fehler werden festgestellt und über die Zeit gespeichert. Sie sind bei Überschreiten eines Schwellenwerts konjunkturgerecht zu korrigieren. So wird dem erneuten Aufwuchs struktureller Defizite vorgebeugt. (S. 7)
- Die Ausnahmeregel wird deutlich enger gefasst. Zudem muss der Gesetzgeber mit Inanspruchnahme der Ausnahmeregel einen Tilgungsplan beschließen, der die Rückführung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme innerhalb eines angemessenen Zeitraums regelt und somit ein weiteres Anwachsen der Staatsschulden verhindern soll; die Rückführung kann damit konjunkturgerecht ausgestaltet werden. (S. 7)
- Zugleich erhöht die Streichung des bisherigen Artikels 115 Absatz 2 die Wirksamkeit der Schuldenregel. Anders als bislang können die Regelgrenzen des Artikels 115 künftig nicht mehr durch die Einrichtung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung überschritten werden. (S. 7)
- Mit der einfachgesetzlich zu regelnden Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen, der in Auf- und Abschwüngen gleichartigen Berücksichtigung der Konjunktur über ein Konjunkturbereinigungsverfahren und der Sicherstellung der Einhaltung der Regel auch im Haushaltsvollzug folgt die Konkretisierung der Schuldenregel für den Bund in Artikel 115 den Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts über die allgemeinen Vorgaben des Artikels 109 hinaus. (S. 7)

Was erlaubt die Schuldenbremse?

Entwurf ... eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)“ vom 24.03.2009 (BT-DS 16/12410)

- Die Neuregelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme sollen erstmals mit Wirkung für das Haushaltsjahr 2011 Anwendung finden. Da die vollständige Einhaltung der neuen Grenzen, insbesondere auch angesichts der notwendigen Ausweitung der Staatsverschuldung im Rahmen der Bewältigung der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise, im Jahr 2011 noch nicht möglich ist, werden Bund und Länder durch Artikel 143d ermächtigt, befristet von den Vorgaben abzuweichen. Die Vorgaben müssen vom Bund ab dem Jahr 2016 und von den Ländern ab dem Jahr 2020 eingehalten werden. (§. 7)
- Ziel des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist (...) eine gesunde öffentliche Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Preisstabilität und ein starkes, nachhaltiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist. (...) Der Bund trägt in diesem Zusammenhang die Verantwortung für etwaige Defizite der Sozialversicherungen, während die Länder insoweit für etwaige Haushaltsdefizite der Gemeinden und Gemeindeverbände einstehen. (§. 10)
- Dabei wird verbindlich vorgegeben, dass entsprechende Regelungen eine im Auf- und Abschwung symmetrische Berücksichtigung sicherstellen müssen. Das heißt, einer Zulassung zusätzlicher konjunkturbedingter Defizite im Abschwung muss eine entsprechende Verpflichtung zur Einbeziehung konjunkturbedingter Überschüsse im Aufschwung gegenüber stehen, so dass mittel- bis langfristig gewährleistet sein sollte, dass Kreditaufnahmen im Abschwung durch Überschüsse im Aufschwung ausgeglichen werden. Die Ausgestaltung einer solchen symmetrischen Konjunkturkomponente der Schuldenbegrenzungsregelung erfolgt durch Bund und Länder jeweils in eigener Verantwortung. (§. 11)

Was erlaubt die Schuldenbremse?

Entwurf ... eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)“ vom 24.03.2009 (BT-DS 16/12410)

- Naturkatastrophen oder andere außergewöhnliche Notsituationen (...) Schocks, wie beispielsweise der aktuellen Finanzkrise, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet. Auch ein Ereignis von positiver historischer Tragweite, wie die Deutsche Wiedervereinigung, das einen erheblichen Finanzbedarf auslöst, kann einen Anwendungsfall der Klausel bilden. (S. 11)
- In besonders guten Zeiten kann sich die Verpflichtung zur Erwirtschaftung echter Überschüsse (d. h. Tilgungen) ergeben. (S. 12)
- Die vorzusehende Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen (z. B. Privatisierungseinnahmen oder Ausgaben für Vermögensbeschaffungen) stellt insoweit einen Gleichklang der nationalen Schuldenbegrenzungsregel mit der Systematik des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes her. (S. 13)
- Die bisherige Möglichkeit, Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung außerhalb des Bundeshaushalts einzurichten, entfällt ab dem 1. Januar 2011. Dies soll aber nur für die Zukunft gelten. Bereits eingerichtete Sondervermögen werden hiervon nicht tangiert, da solche Sondervermögen dem System der neuen Schuldenregel fremd sind und sich nicht zur Integration in das neue Regime eignen.
Zugleich wird damit finanzpolitisch ein klarer Schnitt vorgenommen, der eine Beeinträchtigung der Wirksamkeit der neuen Schuldenregel durch in der Vergangenheit in spezifischen Sondersituationen begründete Belastungen vermeidet. (S. 13)

Was erlaubt die Schuldenbremse?

Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz - G 115) vom 10.08.2009

- § 2 Grundsätze für die Veranschlagung von Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben
(2) Wird für das Haushaltsjahr eine von der Normallage abweichende wirtschaftliche Entwicklung erwartet, verändert sich die Höchstgrenze der zu veranschlagenden Einnahmen aus Krediten nach Absatz 1 als Konjunkturkomponente um diejenigen Einnahmen aus Krediten oder um die Haushaltsüberschüsse, die der erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt entsprechen.
- § 3 Bereinigung um finanzielle Transaktionen
Aus den Ausgaben nach § 2 Absatz 1 erster Halbsatz sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen, aus den Einnahmen nach § 2 Absatz 1 erster Halbsatz diejenigen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen.
- § 5 Konjunkturkomponente
(3) Die Konjunkturkomponente ergibt sich als Produkt aus der Produktionslücke und der Budgetsensitivität, die angibt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben des Bundes bei einer Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität verändern.
(4) (...) Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren (...).

Was erlaubt die Schuldenbremse?

Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz - G 115) vom 10.08.2009

- § 7 Kontrollkonto
 - (1) Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme von dem Betrag ab, der (...) nach § 2 als Obergrenze ergibt, wird diese Abweichung auf einem (...) (Kontrollkonto) verbucht. Soweit von der Ausnahmeregelung des Artikels 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes Gebrauch gemacht worden ist, ist der zu verbuchende Betrag um die aufgrund des entsprechenden Beschlusses erhöhte Nettokreditaufnahme zu bereinigen. (...)
 - (2) Bei negativem Saldo ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken. Der negative Saldo des Kontrollkontos soll einen Schwellenwert von 1,5 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. (...)
 - (3) Ist der Saldo des Kontrollkontos negativ und überschreitet der Betrag des Saldos 1 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, verringert sich die Kreditermächtigung nach § 2 Absatz 1 Satz 2 jeweils im nächsten Jahr um den überschießenden Betrag, höchstens aber um 0,35 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt; die Verringerung wird nur wirksam in Jahren mit positiver Veränderung der Produktionslücke.
- § 8 Abweichungsrechte bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan

Bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan kann die nach § 2 Absatz 1 Satz 2 ermittelte zulässige Kreditaufnahme bis zu einem Betrag in Höhe von 3 Prozent der veranschlagten Steuereinnahmen überschritten werden. In diesem Nachtrag dürfen keine neuen Maßnahmen veranschlagt werden, die zu Mehrausgaben oder zu Mindereinnahmen führen. Zur Ermittlung der Konjunkturkomponente wird ausschließlich die erwartete wirtschaftliche Entwicklung aktualisiert. Die Regelungen des § 7 bleiben unberührt.

Was erlaubt die Schuldenbremse?

Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Artikel 115-Verordnung - Art115V) vom 09.06.2010

- § 2 Ermittlung der Konjunkturkomponente bei der Haushaltsaufstellung
 - (1) Die Konjunkturkomponente (...) wird durch Multiplikation der (...) Produktionslücke mit der (...) Budgetsensitivität errechnet.
 - (2) (...) Produktionslücke als Differenz zwischen Bruttoinlandsprodukt und Produktionspotential (...) Produktionspotential (...) bei Normalauslastung der Produktionsfaktoren erreichbaren Bruttoinlandsprodukt (...) nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt angewandten Verfahren (...)
 - (3) Die Budgetsensitivität (...) konjunkturbedingte Veränderung des Finanzierungssaldos des Bundes in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, wenn das Bruttoinlandsprodukt um ein Prozent vom Produktionspotential abweicht. (...)
- § 3 Ermittlung der Konjunkturkomponente nach Haushaltsabschluss

(...) Ermittlung der (...) auf dem Kontrollkonto zu buchenden Abweichung ist für die Errechnung der zulässigen Kreditaufnahme die Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt zugrunde zu legen (Konjunkturkomponente nach Haushaltsabschluss). (...) Korrektur erfolgt auf Basis der Differenz zwischen der zum Zeitpunkt der Buchung auf dem Kontrollkonto vom Statistischen Bundesamt festgestellten und der zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung erwarteten Veränderung des Bruttoinlandsprodukts.
- § 4 Ermittlung der Konjunkturkomponente bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz

Bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz ... wird die (...) veränderte Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Haushaltsjahr angepasst (...).