



Materialien

Florian Matz

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer - Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Prof. Dr. Dr. h.c. Reinhard F. Hüttl (Vorsitzender);
Manfred Breuer; Prof. Dr. Claudia Buch; Reinhold Schulte (Stellv. Vorsitzende)
Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas A. Lange; Dr.-Ing. Herbert Lütkestratkötter;
Andreas Meyer-Lauber; Dr. Stefan Profit; Hermann Rappen; Prof. Regina T.
Riphahn, Ph.D.; Dr. Michael H. Wappelhorst; Josef Zipfel

Forschungsbeirat

Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D. (Vorsitzende);

Prof. Dr. Stefan Felder (Stellv. Vorsitzender)

Prof. Dr. Monika Bütler; Prof. Dr. Lars P. Feld; Prof. Dr. Alexia Fürnkranz-
Prskawetz; Prof. Timo Goeschl, Ph.D.; Prof. Timothy W. Guinnane, Ph.D.; Prof. Dr.
Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger; Prof. Dr. Nadine Riedel; Prof. Dr. Kerstin
Schneider; Prof. Dr. Conny Wunsch

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Dr. Eberhard Heinke; Prof. Dr. Paul Klemmer †;
Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Materialien Heft 109

Herausgeber: RWI Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1-3, 45128 Essen, Tel. 0201 - 8149-0

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2016

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Konzeption und Gestaltung: Claudia Lohkamp, Gabriele Pomorin

ISSN 1612-3573

ISBN 978-3-86788-751-9

Materialien

Florian Matz

**Die strukturelle Haushaltssituation
der Bundesländer - Transparenz
durch ein Haushaltsmonitoring
des Stabilitätsrates**

Heft 109

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer - Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über: <http://dnb.ddb.de> abrufbar.



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

ISSN 1612-3573

ISBN 978-3-86788-751-9

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Abbildungsverzeichnis	2
1. Einleitung.....	3
2. Notwendigkeit einer Schuldenregelung im Landesrecht.....	7
3. Bestandsaufnahme der landesrechtlichen Schuldenbegrenzungen	17
4. Der Stabilitätsrat	24
4.1 Haushaltsüberwachung zur Vermeidung von Haushalts-notlagen	24
4.2 Überwachung der Konsolidierungshilfepflichtungen	28
5. Das Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates.....	36
5.1 Das Haushaltsmonitoring bei Haushaltsaufstellung	37
5.2 Das Haushaltsmonitoring während des Haushaltsvollzugs.....	44
5.3 Das Haushaltsmonitoring nach Haushaltsvollzug	47
6. Fazit.....	50
Literaturverzeichnis.....	55

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Schuldenbegrenzungsregelungen in den Bundesländern ab 2020	16
Abbildung 2:	Vom Stabilitätsrat verwendete Kennziffern	26
Abbildung 3:	Zeitlicher Ablauf der Überwachung der Konsolidierungshilfepflichtung durch den Stabilitätsrat für das Jahr t.....	32
Abbildung 4:	Zeitlicher Ablauf des strukturellen Haushaltsmonitoring für das Haushaltsjahr t	49

1. Einleitung

Seit Einführung der alten für den Bund geltenden Schuldenregel im Zuge der Finanzverfassungsreform 1969 ist die Schuldenstandsquote der öffentlichen Haushalte von damals rund 20 Prozent auf zwischenzeitlich über 80 Prozent im Jahr 2010 gestiegen. Im Jahr 2014 schloss der Gesamtstaat mit einem Schuldenstand in Relation zum Bruttoinlandprodukt von 74,9 Prozent ab. Ende 2014 betrug der Schuldenstand somit 2.175,7 Milliarden Euro (Deutsche Bundesbank 2015). Ein besonderer Schwerpunkt liegt hierbei auf den Bundesländern – bis zum Ende des Jahres 2014 hat sich in den Landeshaushalten ein Schuldenstand von insgesamt 653 Milliarden¹ Euro angehäuft (Deutsche Bundesbank 2015).

Mit dem Anstieg der Staatsverschuldung ging ein beachtlicher Anstieg der Kosten des Schuldendienstes einher. Seit der Wiedervereinigung haben sich die Zinsausgaben der Kernhaushalte der Länder bis zum Jahr 2014 auf über 455 Milliarden Euro kumuliert. Erst seit dem drastischen Rückgang der Zinssätze für Anleihen sinken die Zinsausgaben der Ländergesamtheit wieder. Während die Ländergesamtheit im Jahr 2006 noch rund 21 Milliarden Euro an den Kapitalmarkt für den Schuldendienst überwies, sanken die Zinsausgaben kontinuierlich auf 16 Milliarden Euro im Jahr 2014 (Destatis 2013, 2014a, 2014b).² Ein Ende der Niedrigzinsphase könnte diese Ausgaben ebenso rasch wie drastisch erhöhen.

Überbordende Verschuldung in den Ländern Bremen und Saarland beschäftigte bereits 1992 das Bundesverfassungsgericht. Es stellte fest, dass eine extreme Haushaltsnotlage in Bremen und im Saarland drohe und entschied, dass die anderen Gebietskörperschaften den beiden Ländern finanzielle Hilfe zu leisten haben, damit diese weiterhin ihren verfassungsrechtlichen Verpflichtungen nach-

¹ Hierbei sind weder die Schulden der kommunalen Ebene noch die Verschuldung von Neben- und Extrahaushalten inkludiert.

² Jeweils die Kernhaushalte der Länder. Inklusive der Extrahaushalte betragen die Zinsausgaben der Ländergesamtheit im Jahr 2014 rund 18 Milliarden Euro. Die Zinsausgaben der Kommunen sind nicht inkludiert.

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

kommen können (BVerfG, Urteil vom 27.05.1992). Die beiden Länder erhielten daraufhin bis zum Jahr 2004 Sanierungshilfen in Gestalt von Bundesergänzungszuweisungen (Korioth 2007, S. 182).³

Die aktuell anhaltende Schuldenkrise einzelner Mitgliedsstaaten der Europäischen Währungsunion hat ebenfalls die negative Auswirkung zu hoher Schuldenstände prominent belegt. Kritisch sind wachsende Schuldenstände der öffentlichen Hand vor der Hintergrund zu sehen, dass empirische Analysen einen signifikant negativen Zusammenhang zwischen der Verschuldung eines Bundeslandes und dessen Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts nahelegen (Mitze und Matz 2015).

Der Anstieg der Verschuldung bei Bund und Ländern erfolgte trotz einer existierenden Schuldenbegrenzungsregelung in Art. 115 des Grundgesetzes. Deshalb forderte das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahr 2007 einen besseren Schutz gegen eine Erosion der gegenwärtigen und künftigen Leistungsfähigkeit des demokratischen Rechts- und Sozialstaats. Die zu diesem Zeitpunkt geltende Schuldenbegrenzungsregelung hatte sich in der Realität nicht als wirksam erwiesen (BVerfG, Urteil vom 09.07.2007).

Im Jahr 2009 trug die Föderalismuskommission II der Kritik an der alten Schuldenbegrenzungsregelung Rechnung und beschloss die neu im Grundgesetz fixierte Schuldenbremse – ab 2016 müssen der Bund und ab 2020 die Länder strukturell ausgeglichene Haushalte vorweisen.⁴ Die Bundesländer müssen dabei ab dem Jahr 2020 grundsätzlich ihre Ausgaben ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen. Die Bundesländer können jedoch mehrere Ausnahmeregelungen vorsehen, müssten zu diesem Zweck allerdings eine gesetzliche, nicht notwendigerweise aber ein verfassungsrechtliche Regelung treffen. In diesem Prozess wurde

³ Das Gericht nahm, als es sich im Jahr 2006 mit einer von Berlin behaupteten Haushaltsnotlage zu befassen hatte, zur Kenntnis, dass die gewährten Hilfen praktisch wirkungslos geblieben waren (Korioth 2015, S. 302).

⁴ Für den Bund ist der Haushalt strukturell ausgeglichen, sofern die Nettokreditaufnahme die Grenze von 0,35% des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigt.

auch der Stabilitätsrat etabliert, der unter anderem die Aufgabe hat, Haushaltsnotlagen bei allen Bundesländern und dem Bund durch eine regelmäßige Haushaltskennziffernanalyse zu erkennen und zu verhindern.

Während die grundsätzliche Einführung einer Schuldenbremse gelungen ist, hapert es auf Länderebene noch an ihrer tatsächlichen Umsetzung. Es kristallisiert sich heraus, dass aller Voraussicht nach ab dem Jahr 2020 eine Vielzahl unterschiedlicher Schuldenbremsen in Deutschland gilt und diese sich in ihrer Effektivität und Aussagekraft stark unterscheiden dürften. Dabei wäre es für eine erfolgreiche Haushaltsüberwachung wünschenswert, wenn die Schuldenbremsen der Länder konsistent wären und somit das Einhalten der landesrechtlichen Schuldenbremsen eine identische Aussagekraft über die strukturelle Haushaltssituation eines Landes haben würde. Letztlich liegt jedoch die gesetzgeberische Kompetenz für solche Entscheidungen bei den Parlamenten der Bundesländer und diese entscheiden frei über die Einführung und Ausgestaltung einer Schuldenbremse, sofern sie den Anforderungen des Grundgesetzes gerecht wird. Da die präferierte Lösung einer einheitlichen Umsetzung der Schuldenbremse in allen Bundesländern weder erzwungen werden kann, noch sich bisher eine Bereitwilligkeit der Länder hierzu gezeigt hat, bleibt die Wahl einer Second-best-Lösung.

In dieser Studie wird eine solche Lösung dargestellt. Der Stabilitätsrat sollte mit einem Haushaltsmonitoring eine einheitliche und transparente Berechnung der strukturellen Haushaltssituation für jedes Bundesland vornehmen, die den Ansprüchen eines tatsächlichen Verzichts auf eine strukturelle Neuverschuldung genügt, und veröffentlichen. Das Monitoring würde dabei bereits vor der Aufstellung der Haushalte durch die Landesregierung beginnen, indem es durch ein Quotierungsverfahren den voraussichtlichen konjunkturellen Einfluss auf jeden einzelnen Landeshaushalt berechnet und somit signalisiert, welche Überschüsse erforderlich, respektive Defizite eines Landeshaushaltes erlaubt sind, um das Haushaltsmonitoring zu bestehen. In einem zweiten Schritt werden die von den Ländern aufgestellten Haushaltsplanentwürfe an dieser Messlatte gemessen. Der Stabilitätsrat bestätigt eine nachhaltige Haushaltsplanung, wenn die vorgegebenen Leitplanken eingehalten werden, spricht aber vor allem eine öffentliche Warnung aus, wenn die Haushaltsplanentwürfe nach Definition des Stabilitätsrates eine

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

strukturelle Neuverschuldung vorsehen. In einem dritten und vierten Schritt prüft der Stabilitätsrat die im Beratungsverfahren eventuell vorgenommenen Veränderungen an den Haushaltsplanentwürfen sowie den späteren Vollzug der verabschiedeten Haushaltspläne der Bundesländer.

Es gäbe somit erstmalig eine Beurteilung der Landeshaushalte, die sowohl die Aufstellung des Haushaltes als auch das Beratungsverfahren sowie den Haushaltsvollzug beinhaltet. Dieses Haushaltsmonitoring durch den Stabilitätsrat hätte zwar keinerlei rechtliche Sanktionsmöglichkeit für Defizitsünder, eine Sanktion würde aber durch den Reputationsverlust für die betroffenen Bundesländer und deren Regierungen einhergehen. Ähnlich wie bei der jetzigen Haushaltsüberwachung des Stabilitätsrates, würde die Bevölkerung des Landes vor Fehlentwicklungen gewarnt (Thomasius 2012, S. 212) und somit öffentlicher Druck erzeugt (Seiler 2009, S. 727). Dieser könnte dazu führen, dass Landesregierungen ein größeres Interesse haben, strukturell ausgeglichene Haushalte aufzustellen. Zudem bestünde ein positiver Anreiz für die Bundesländer, eine landesrechtliche Schuldenregelung so zu gestalten, dass sie tatsächlich eine strukturelle Neuverschuldung verhindert. Eine landesrechtliche Schuldenbremse, die eine strukturelle Neuverschuldung erlaubt, würde durch das Haushaltsmonitoring Lügen gestraft und damit weniger attraktiv.

Über die methodischen Aspekte einer Schuldenbremse auf Landesebene gibt es bereits umfangreiche Fachliteratur. Gebhardt et al. (2012) haben dargestellt, wie eine Schuldenbegrenzungsregelung mit Hilfe eines Quotierungsverfahrens auf alle 16 Bundesländer erfolgen könnte. Eine ähnliche Vorgehensweise haben van Deuverden und Freye (2010) vorgeschlagen. Waldhoff und Dietrich (2009) appellierten aus juristischer Perspektive (trotz vorgebrachter Kritik) noch während des laufenden parlamentarischen Verfahrens für eine Zustimmung zur neuen Verschuldungsregelung, Waldhoff (2015) hat in einem Rechtsgutachten die Notwendigkeit einer landesrechtlichen Schuldenbegrenzungsregelung aufgezeigt. Ähnlich wie Wieland (2015) kommt er zu dem Schluss, dass die Länder eine Schuldenbegrenzungsregelung im Landesrecht installieren sollten, zeigt jedoch auch mögliche Umgehungsmöglichkeiten auf. Eine Übersicht über den Umsetzungsstand

Notwendigkeit einer Schuldenregelung im Landesrecht

landesrechtlicher Schuldenbegrenzungsregelungen gibt unter anderem das Steuerzahlerinstitut (Warneke 2015).

Im weiteren Verlauf wird in Kapitel 2 eine Darstellung der Notwendigkeit einer Schuldenbremse im Landesrecht gegeben, bevor der tatsächliche Umsetzungsstand der landesrechtlichen Schuldenbegrenzungsregelungen in Kapitel 3 dargestellt wird. Kapitel 4 skizziert die Aufgaben des Stabilitätsrates sowie dessen Stärken und Schwächen. In Kapitel 5 wird ein Vorschlag erarbeitet, wie der Stabilitätsrat ein eigenes Haushaltsmonitoring durchführen könnte. Dieses wird methodisch an ein bereits jetzt vom Stabilitätsrat praktiziertes Verfahren angelehnt, das zuvor vorgestellt wurde. Kapitel 6 schließt mit einem Fazit.

2. Notwendigkeit einer Schuldenregelung im Landesrecht

Die deutschen Bundesländer haben in den zurückliegenden Jahrzehnten einen Schuldenberg aufgetürmt, der im Jahr 2014 653 Milliarden Euro betrug (Deutsche Bundesbank 2015). Die seit Mitte 2009 im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse soll durch strukturelle ausgeglichene Haushalte einen weiteren Anstieg der Staatsverschuldung verhindern. Während für den Bund sowohl die Tatsache einer Schuldenbremse mit Art. 109 und Art. 115 Grundgesetz als auch deren konkrete Umsetzung durch das Artikel 115-Gesetz fixiert sind, sieht dies bei den Bundesländern anders aus. Art. 143d GG schreibt den Ländern vor, spätestens im Jahr 2020 ihre Haushalte gemäß der neuen Schuldenbremse aufzustellen. Bisher haben acht Länder eine Schuldenbremse in der Landesverfassung verankert, drei weitere Länder eine solche Regelung in die Landeshaushaltsordnung aufgenommen; fünf Länder haben hingegen keinerlei landesrechtliche Initiativen ergriffen (Wieland 2015, S. 21 ff.).

Ein dringender Handlungsbedarf, die Schuldenbremse in Landesrecht umzusetzen, wird in der öffentlichen Diskussion zuweilen negiert, da Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG mit direkter Wirkung für die Landeshaushalte anordnet, dass sie „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ aufgestellt werden müssen (Korioth 2009; Huber 2011). Somit ist nach jetzigem Rechtsstand klar: Ab 2020 gelten

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

in allen 16 Bundesländern Schuldenbremsen, entweder eine landesspezifische oder die durch das Grundgesetz für die Länder vorgeschriebene (Tappe 2009). Verfassungsrechtler weisen jedoch darauf hin, dass Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG einen klaren Regelungsauftrag für die Länder enthält (Bravidor 2012; Henneke 2014b; Reimer 2013; Siekmann 2011; Tappe 2009). Dabei sind die Länder nicht nur verpflichtet, eine Schuldenregelung im Landesrecht zu erlassen, die keine Einnahmen aus Krediten erlaubt, der Landesgesetzgeber sollte – so sieht es der Regelungsauftrag der Verfassung letztlich vor – die neue Schuldenregel auch näher ausgestalten und konkret umsetzen (Waldhoff 2015, S. 16).

Abgesehen von diesem Regelungsauftrag der Verfassung an den Landesgesetzgeber hätte eine Nichtumsetzung von Schuldenregeln in Landesrecht auch gravierende Nachteile. Anders als bei der bereits konkret ausgestalteten Schuldenbremse des Bundes würde dann ein absolutes Nullverschuldungsgebot für den Kernhaushalt des Landes gelten.

Prinzipiell könnte man gerade ein solches Szenario der absoluten Nullverschuldung als gelungene Schuldenbremse verstehen. Dies ist aber mitnichten der Fall. Erstens wird es im Laufe der Zeit immer wieder notwendig sein, außergewöhnlichen Notsituationen oder Naturkatastrophen mit Maßnahmen zu begegnen, die aus den laufenden Haushalten nicht finanziert werden können. Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG erlaubt es den Ländern grundsätzlich, Ausnahmen von der Nullverschuldung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen im Landesrecht vorzusehen, wenn diese sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Das Landesrecht muss auch eine Tilgungsregelung vorsehen (Art. 109 Abs. 3 S. 3 GG). Erlässt ein Land keine Regelung, gilt auch im Falle einer Naturkatastrophe oder Notsituation ein Nullverschuldungsgebot (Bravidor 2012; Christ 2009, S. 1339).

Ein Beispiel der jüngeren Vergangenheit für eine solche Notsituation ist die Bankenkrise und die durch sie ausgelöste Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 (Waldhoff 2015, S. 63). Diese belastete die öffentlichen Haushalte in Deutschland erheblich. Neben den Kosten für die Bankenrettung wurde der Krise in Deutschland mit mehreren Konjunkturpaketen begegnet, um stärkeren Schaden von der

Notwendigkeit einer Schuldenregelung im Landesrecht

wirtschaftlichen Entwicklung abzuwenden. Möglich war dies nur durch eine Kreditfinanzierung. Eine Kreditaufnahme für diesen Zweck wäre aber ab dem Jahr 2020 für die Länder nicht möglich, wenn der Landesgesetzgeber keine Schuldenregelung erlassen hat.

Abgesehen von den antizyklisch wirkenden Mehrausgaben und Mindereinnahmen des Staates durch die Konjunkturpakete I und II hat die Wirtschaftskrise auch zu einem strukturellen Einbruch der Steuereinnahmen geführt. Die kassenmäßigen Steuereinnahmen aller Länder gingen im Jahr 2009 um 14,8 Milliarden Euro zurück. Im größten Bundesland, Nordrhein-Westfalen, gingen die Steuereinnahmen um fast 3,7 Milliarden Euro zurück, was rund 7 Prozent der bereinigten Ausgaben des Jahres 2009 entsprach (FM NRW 2013, S. A94). Bei einem strikten Nullverschuldungsgebot hätten die Ausgaben in Nordrhein-Westfalen um mindestens denselben Betrag zurückgeführt werden müssen – ein unrealistisches Szenario.⁵

Um staatliches Handeln auch in Notsituationen garantieren zu können, sollte deshalb eine landesrechtliche Schuldenbegrenzungsregelung klare Ausnahmetatbestände definieren, die eine Kreditaufnahme erlaubt. Entsprechende Tilgungsregelungen würden langfristig ein Anwachsen des Schuldenberges verhindern.

Zudem ist die Höhe der Steuereinnahmen von der konjunkturellen Situation eines Landes abhängig. Deshalb garantiert zweitens eine Schuldenbremse, die keinen konjunkturbedingten Verschuldungsspielraum zulässt und spiegelbildlich keine Überschüsse vorsieht, auch keine strukturell ausgeglichenen Haushalte. Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG erlaubt es den Ländern, landesrechtliche Regelungen zu treffen, um die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Erlassen die Länder keine Regelung, gilt unabhängig von der konjunkturellen Situation ein Nullverschuldungsgebot.

⁵ Tatsächlich war der nordrhein-westfälische Landeshaushalt im Jahr 2009 unterfinanziert. Die Ausgabenreduktion hätte also noch höher als der Einnahmerückgang ausfallen müssen, um eine Nettoneuverschuldung zu vermeiden.

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

In Zeiten guter konjunktureller Rahmenbedingungen dürfte der Gesetzgeber dann zu hohe Ausgaben tätigen, weil die konjunkturell bedingten Steuerüberschüsse nicht zu einer Bildung von Überschüssen bei der Haushaltsplanung genutzt werden müssen. Bei einer schlechten konjunkturellen Situation wäre das erlaubte Ausgabenniveau hingegen zu niedrig. Zwar gleichen sich diese beiden `Fehler´ über einen Konjunkturzyklus hinweg aus, eine solche Schuldenbremse könnte aber nur dann glaubwürdig sein, wenn das Ausgabenniveau eines Landes deutlich unter den Einnahmen liegt, was in kaum einem Bundesland der Fall ist.

Bei einem strukturell ausgeglichenen Haushalt würde ein konjunkturell bedingter Einbruch der Einnahmen letztlich auch einen identischen Rückgang der Ausgaben nach sich ziehen müssen. Dies ist jedoch weder ein wünschenswertes, noch ein realistisches Szenario. Eine staatliche Ausgabenzurückhaltung in Zeiten einer sich eintrübenden Konjunktur würde prozyklisch wirken. Der Abschwung der Wirtschaftsentwicklung würde tendenziell verstärkt. Sinnvoller ist in einem solchen Szenario, die im Steuer- und Transfersystem eingebauten sogenannten automatischen Stabilisatoren⁶ wirken zu lassen. Es wäre zudem eine unrealistische Erwartung, die konjunkturelle Entwicklung ad-hoc durch Ausgabenkürzungen in größerem Umfang nachzeichnen zu können. Besonders die Landeshaushalte sind stark durch die kurzfristig kaum beeinflussbaren Ausgaben für Personal geprägt. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise betrug die Personalausgabenquote im Jahr 2012 je nach Betrachtungsweise zwischen rund 37 und 43 Prozent (Ifo 2015, S. 13 ff.). Zusätzlich wird ein wesentlicher Anteil der Landesmittel für Zuweisungen an die Kommunen verwendet (FM NRW 2013, S. 59 f.).

Aus diesen Gründen sollten auch konjunkturelle Einflüsse in einer landesrechtlichen Regelung berücksichtigt sein: Das Land sollte Überschüsse erwirtschaften

⁶ Als automatische Stabilisatoren werden im Steuer- und Transfersystem eingebaute Mechanismen bezeichnet, die – wie bei der Einkommensteuer und beim Arbeitslosengeld – die Entwicklung der Einnahmen und/oder der Ausgaben des Staates ohne Ad-hoc-Veränderungen der finanzpolitischen Parameter gegenläufig zum Konjunkturverlauf verändern und damit die gesamtwirtschaftliche Entwicklung stabilisieren (Döhrn und Gebhardt 2013, S. 6).

Notwendigkeit einer Schuldenregelung im Landesrecht

müssen, wenn die wirtschaftliche Entwicklung positiv von der Normallage abweicht, aber auch Defizite in konjunkturellen Schwächephasen erlauben. Innerhalb eines Konjunkturzyklus heben sich Defizite und Überschüsse auf, weshalb keine strukturelle Neuverschuldung entsteht. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass der Staat auf konjunkturelle Entwicklungen prozyklisch reagiert.

Drittens ist die Einführung einer Schuldenbremse auf Landesebene sinnvoll, weil ansonsten gestalterischer Spielraum zu leicht ausgenutzt und so eine Umgehung⁷ der Schuldenbremse möglich werden könnte. Es existieren sehr unterschiedliche Meinungen, was neben den Kernhaushalten von der Schuldenbremse erfasst wird. Art. 109 Abs. 3 GG bezieht sich im Wortlaut auf die Haushalte von Bund und Ländern und in der Gesetzesbegründung wird die Einbeziehung der mittelbaren Staatsverwaltung ausdrücklich abgelehnt (Deutscher Bundestag 2009, S. 10). Somit sind weder selbstständige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen noch die Haushalte von juristischen Personen des Privatrechts, an denen das Land beteiligt ist, von der Regelung im Grundgesetz umfasst (Waldhoff 2015, S. 47).

Weniger eindeutig ist der Umgang mit Sondervermögen der Länder. Da diese sich nur auf einen Rechtsträger – das Land – beziehen, geht die herrschende Meinung davon aus, dass diese von der grundgesetzlichen Schuldenbremse einbegriffen sind (Gröpl 2014, S. 33–34; Henneke 2014a, Rn. 101; Koemm 2011, S. 189 f.). Jedoch gibt es auch die gegenteilige Ansicht (Lenz und Burgbacher 2009, S. 2565). Die Ausgliederung staatlicher Aufgabenerbringung aus dem Kernhaushalt eines Bundeslandes – egal ob durch Landesbetriebe, Sondervermögen oder juristischen Personen des Privatrechts – ist durchaus üblich und kann auch aus Effizienzgründen sinnvoll sein.

⁷ Als Umgehung wird hier jede Maßnahme definiert, die sich bei öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft oder dem Gesamtstaat verschuldungssteigernd auswirken. Die Feststellung einer Umgehungsgefahr ist frei von jeglicher rechtlicher Wertung. Es gibt sowohl Umgehungsmöglichkeiten, die mit den grundgesetzlichen Regelungen vereinbar sind, als auch rechtswidrige.

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Schuldenbegrenzungsregelungen sollten hierdurch aber keinesfalls ausgehebelt werden können, da diese sonst leicht ins Leere laufen. Viele Länder haben beispielsweise ihr Bau- und Liegenschaftsmanagement in Landesbetriebe oder Sondervermögen ausgelagert. Dabei können Finanzmittel in ganz erheblichem Umfang gebunden und hohe Zahlungsströme außerhalb des Kernhaushaltes generiert werden.⁸ Arbeiten diese defizitär, wird dies im Haushalt des Landes gegebenenfalls erst mit einer mehrjährigen Verzögerung sichtbar. Ohne eine Erfassung von allen den Ländern direkt oder indirekt zurechenbare Einrichtungen, könnte also eine Schuldenbegrenzungsregelung gezielt umgangen werden, wenn Aufgaben des Landes (und damit auch Ausgaben) an Unternehmen mit Landesbeteiligung ausgelagert, diese aber nicht adäquat finanziell entschädigt werden. Zwar würde dann im ausgelagerten Bereich ein jährliches Defizit mit einer entsprechenden Kreditaufnahme entstehen, für welches das Land im Ergebnis haftet, eine lückenhafte Schuldenbremse würde diese Kreditaufnahmen jedoch nicht erfassen (Waldhoff 2015, S. 49)

Umgehungsmöglichkeiten über Neben- oder Extrahaushalte sollten deshalb nach Möglichkeit ausgeschlossen werden. Dies kann durch eine Ausweitung der landesrechtlichen Regelungen auf möglichst viele Institutionen die dem staatlichen Sektor zuzuordnen sind erfolgen.

Viertens kann nur durch eine landesrechtliche Regelung eine Berücksichtigung von finanziellen Transaktionen erfolgen. Zwar wird den Ländern in Art. 109 GG diese Möglichkeit nicht explizit eingeräumt, jedoch erwähnt die Gesetzesbegründung zu Art. 109 Abs. 3 GG einen Regelungsspielraum der Länder „für die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen“ (Deutscher Bundestag 2009). Zudem können die Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen die Begriffe der Einnahmen und Ausgaben konkretisieren

⁸ *Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen ist beispielsweise aus dem Kernhaushalt ausgegliedert und als teilrechtfähiges Sondervermögen organisiert. Das Sondervermögen hat eine höhere Bilanzsumme als einige DAX-Unternehmen (FM NRW 07.05.2015).*

Notwendigkeit einer Schuldenregelung im Landesrecht

(Kube 2014, Rn. 149). Führen die Länder keine Regelung zum Umgang mit finanziellen Transaktionen ein, so ist ein Haushaltsausgleich beispielsweise durch den Verkauf von Staatseigentum möglich. Die Anforderungen von Art. 109 Abs. 3. GG wären erfüllt und die verfassungsrechtliche Schuldenbegrenzungsregelung eingehalten, obwohl keine strukturell ausgeglichene Haushaltssituation vorläge.

Auf Bundesebene wurde dieser Möglichkeit ein Riegel vorgeschoben: §3 des Artikel 115-Gesetz regelt die Bereinigung um finanzielle Transaktionen⁹ der Einnahmen und Ausgaben im Rahmen der Schuldenregel des Bundes. Das eine Nichtberücksichtigung von finanziellen Transaktionen zu einer Verzerrung des strukturellen Defizits führen kann, ist exemplarisch an den Bundeshaushalten der späten 90er Jahre zu erkennen. So wurden im Jahr 1998 Telekom Aktien im Wert von 25 Millionen DM vom Bund an die Kreditanstalt für Wiederaufbau übertragen. Dies führte zu einer Verringerung des Defizits des Bundes auf 57 Milliarden DM – was eine Millionen Euro weniger war als für Investitionen ausgegeben wurde und somit zu einem Einhalten der damaligen Schuldenregelung in Art. 115 Abs. 1 GG führte (SVR 1998, S. 135 f.).

Jedoch birgt die Bereinigung um finanzielle Transaktion auch Risiken. Neue Flanken könnten geöffnet werden, über die eine effektive Schuldenbegrenzung umgangen werden könnte (Hetschko und Thye 2012). Beispielsweise könnte ein Unternehmen Aufgaben des Landes übernehmen und diese mit einem finanziellen Verlust durchführen, was nur mit einer Kreditfinanzierung des Unternehmens möglich wäre. Sobald das Unternehmen aufgrund mangelnden Eigenkapitals keine Kredite mehr erhalten würde, könnte es im Rahmen einer Kapitalerhöhung neue Anteile an das Land verkaufen. Diese könnte das Land wiederum mit einer Kreditfinanzierung erwerben, da es sich vordergründig um eine nicht-vermögenswirksame Ausgabe – eine finanzielle Transaktion – handelt (Tappe 2011, S. 7).

⁹ *Dort werden finanzielle Transaktionen als nicht-vermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben definiert, z.B. Privatisierungserlöse (Tausch von Beteiligungsvermögen gegen Kassenzugang) oder Darlehensvergaben (Kassenausgang bei gleichzeitigem Forderungserwerb) (Schmidt 2009, S. 1279).*

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Also sollten finanzielle Transaktionen nicht außer Acht gelassen werden. Da die Bereinigung eines Finanzierungssaldos um finanzielle Transaktionen jedoch nicht nur Umgehungsmöglichkeiten schließt, sondern auch neue öffnet, sollte eine landesrechtliche Schuldenbegrenzungsregelung deutlich machen, dass eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen nur dann vorzunehmen ist, wenn diese nicht wie Kredite wirken und somit der Haushalt trotz Schuldenbegrenzungsregelung mit Einnahmen aus kreditähnlichen Vorgängen ausgeglichen würde.

Fünftens ist die Einführung einer landesrechtlichen Schuldenbremse von Vorteil, da die Schuldenregelung im Grundgesetz nicht die Haushalte der Kommunen umfasst. Regelungsgegenstand des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG sind die Haushalte des Bundes und der Länder, jedoch nicht der Kommunen. Eine weitere Umgehungsmöglichkeit besteht also durch die kommunalen Haushalte. Da die kommunalen Defizite beim Ausgleich des Landeshaushalts außer Betracht bleiben, könnte das Land seine eigenen Ausgaben zu Lasten der Kommunen reduzieren (Groh 2010, S. 2). Das Land könnte beispielsweise Aufgaben an die Kommunen delegieren, ohne sie für die damit verbundenen Ausgaben entsprechend zu kompensieren. Die Ausgaben des Landes würden sinken, während sie spiegelbildlich bei den Kommunen stiegen. Zudem sind die Kommunen auf Zuweisungen vom Land angewiesen.

Vor allem die Flächenländer¹⁰ könnten diese auf ungerechtfertigte Art und Weise reduzieren und somit die Schuldenbremse auf dem Rücken der Kommunen einhalten.¹¹ Dies wäre eine Umgehung der Schuldenbremse und würde dem Regelungszweck des Art. 109 Abs. 3 GG zuwiderlaufen. Dieses Szenario ist vor dem Hintergrund der hohen Belastungen der Länder durch Zuweisungen an ihre Kommunen nicht abwegig. In Nordrhein-Westfalen werden für das Jahr 2016 direkte

¹⁰ Berlin und Hamburg sind von dieser Problematik nicht betroffen, da dort keine Kommunalebene existiert. Bremen hat eine kommunale Ebene.

¹¹ Umgehungsgefahren durch eine Lastenverschiebung auf die kommunalen Haushalte beschreiben auch Wigger und Steidl 2014.

Notwendigkeit einer Schuldenregelung im Landesrecht

und indirekte Ausgaben an die Kommunen von rund 21,9 Milliarden Euro einschließlich Bundes- und EU-Mittel vorgesehen.¹² Das sind rd. 33 Prozent der bereinigten Gesamtausgaben des Landes (FM NRW 2015a, S. 66).

Die kommunalen Haushalte sollten deshalb nicht ignoriert werden. Die direkte Inklusion der Kommunen in das landesrechtliche Regelungsnetzwerk ist aufgrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie jedoch umstritten (Pinkl 2012, S. 129). Ein Lösungsansatz wäre hierbei ein klares verfassungsrechtliches Bekenntnis der Länder zur Unberührtheit der Rechte der Kommunen durch eine landesrechtliche Schuldenbremse. Somit würde der Anspruch auf eine adäquate Finanzausstattung sowie das Konnexitätsprinzip garantiert, welches ebenfalls nicht ausgehebelt werden sollte (Waldhoff 2015, S. 47).

Selbst politischen Gegnern einer Schuldenbremse muss also an landesrechtlichen Regelungen gelegen sein, da nur so die Konjunkturausnahme sowie die Ausnahme in Notsituationen genutzt werden können, die das Grundgesetz den Ländern prinzipiell zur Verfügung stellt. Aber auch für diejenigen, die eine Schuldenbegrenzung begrüßen, muss eine landesrechtliche Regelung oberste Priorität haben. Eine Schuldenbremse, die nicht die im Grundgesetz eingeräumten Optionen enthält, ist faktisch undurchsetzbar (Waldhoff und Dietrich 2009, S. 112) und untergräbt damit den Geltungsanspruch der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse (Waldhoff 2015, S. 22).

¹² Mittel für den Steuerverbund, den Lastenausgleich, die Kompensationsleistungen für den Familienleistungsausgleich sowie die Kompensationsleistungen für das Steuervereinfachungsgesetz 2011 und zudem Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplans.

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Abbildung 1:
Schuldenbegrenzungsregelungen in den Bundesländern ab 2020

Bundesland	Verfassung	Konjunkturbereinigung sowie Ausnahmen für Naturkatastrophen etc.	Besonderheiten
Bayern	Art. 82	Ja	Keine
Bremen	Art. 131 a	Ja	Kommunale Ebene ist erfasst; Berücksichtigung von Nebenhaushalten und finanziellen Transaktionen
Hamburg	Art. 72	Ja	Berücksichtigung von finanziellen Transaktionen
Hessen	Art. 141	Ja	Keine
Mecklenburg-Vorpommern	Art. 65	Ja	Keine
Rheinland-Pfalz	Art. 117	Ja	Nebenhaushalte fallen unter die Schuldenbremse; Ausnahme bei Rechtsänderungen bspw. durch den Bund
Sachsen	Art. 95	Ja	Sondervermögen des Landes werden einbezogen, Ausschüttungen aus dem Generationenfonds werden ausgeklammert, Konjunkturbereinigung nur ab einer gewissen Schwelle, Unberührtheit der kommunalen Finanzausstattung wird explizit aufgeführt
Schleswig-Holstein	Art. 61	Ja	Berücksichtigung von finanziellen Transaktionen

Bestandsaufnahme der landesrechtlichen Schuldenbegrenzungen

Bundesland	Verfassung	Konjunkturbereinigung sowie Ausnahmen für Naturkatastrophen etc.	Besonderheiten
Baden-Württemberg	§ 18 LHO	Ja	Steuerschwankungs- statt Konjunktur-komponente; Berücksichtigung von finanziellen Transaktionen; Kontroll-konto für Abweichungen der Kredit-aufnahme im Haushaltsvollzug
Sachsen-Anhalt	§ 18 LHO	Ja	Schuldenstand soll durch regelmäßige Tilgung sinken
Thüringen	§ 18 LHO	Ja	Keine

Quelle: Landeshaushaltsordnungen sowie Verfassungen der jeweiligen Länder.

3. Bestandsaufnahme der landesrechtlichen Schuldenbegrenzungen

Abbildung 1 zeigt die Länder, die eine spätestens ab dem Jahr 2020 geltende neue Schuldenregel in die Verfassung oder Landeshaushaltsordnung aufgenommen haben. Acht Bundesländer haben die Schuldenbremse bereits in ihre Verfassungen übernommen: Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz. In Bayern, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern gelten die Regelungen erst ab 2020. In Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Hamburg und Bremen sind die Regeln bereits in Kraft, allerdings ist jeweils eine Übergangsfrist bis 2019 vorgesehen, bis dahin ist dort das vorhandene strukturelle Defizit abzubauen. Auch die Landesverfassungen Mecklenburg-Vorpommerns und Hessens halten in ihren Übergangsbestimmungen Ähnliches fest.

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Einfachgesetzliche Neuverschuldungsverbote sind in Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Thüringen vorgesehen.¹³ Berlin, Brandenburg, Saarland sowie Nordrhein-Westfalen finden sich nicht in der Abbildung wieder, da dort bisher keine neue Schuldenregelung festgeschrieben ist. Niedersachsen ist ebenfalls nicht in die Abbildung aufgenommen, dort wurde die Landeshaushaltsordnung lediglich um eine Konsolidierungsverpflichtung bis Ende 2019 ergänzt (§ 18a LHO-NI). Eine landesrechtliche Schuldenregelung ab dem Jahr 2020 gibt es in Niedersachsen jedoch nicht.

Diese Übersicht zeigt, dass ab dem Jahr 2020 eine breite Vielfalt an unterschiedlichen Schuldenregelungen der Länder existieren wird. Ein wesentlicher Unterschied besteht in der landesrechtlichen Verankerung der Schuldenbremse. Während sich acht Bundesländer für eine Schuldenregelung in der Verfassung entschieden haben, gibt es in drei Bundesländern einfachgesetzliche Regelungen in der Landeshaushaltsordnung. Beide Vorgehensweisen sind mit dem Regelungsauftrag des Grundgesetzes, eine landesrechtliche Schuldenregelung zu treffen, vereinbar (Koemm 2011, S. 386). Die Verankerung in der Verfassung ist dabei einer Schuldenregelung im einfachen Landesrecht vorzuziehen. Nur so wäre beispielsweise die Opposition in die Lage versetzt, die Richtigkeit der Haushaltsplanung durch ein objektives Verfahren vor einem Verfassungsgerichtshof prüfen zu lassen (Waldhoff 2015, S. 25), denn weder das Grundgesetz, noch einfaches Landesrecht sind Prüfmaßstab für die Verfassungsgerichtshöfe der Länder.¹⁴

Zudem könnte im Zweifelsfall die Wirkung einer Schuldenregelung, die nur im einfachen Landesrecht verankert ist, begrenzt sein. Im Kollisionsfall würde das spätere Haushaltsgesetz sowohl als *lex posterior* auch als *lex specialis* einer nur in einfachem Landesrecht – beispielsweise der Landeshaushaltsordnung – enthaltenen Schuldenregel vorgehen. Die Regelung hätte im Landeshaushaltsrecht

¹³ *Mangels Aussicht auf eine verfassungsändernde Mehrheit verzichten diese Länder auf eine Schuldenbremse in der Verfassung (Henneke 2014a, Rn. 135).*

¹⁴ *Anderes gilt nur für solche Normen des Grundgesetzes, die der Landesverfassungsgeber ausdrücklich rezipiert hat, sowie für Kompetenznormen des Grundgesetzes, vgl. Heusch-Schönenbroicher 2010, Rn. 15 ff..*

Bestandsaufnahme der landesrechtlichen Schuldenbegrenzungen

insoweit lediglich deklaratorische Wirkung und könnte als solche jederzeit durch das aktuellere und speziellere Haushaltsgesetz überspielt werden (Tappe 2011, S. 2).¹⁵ Eine Schuldenregelung in einfachem Landesrecht kann somit kaum die Wirkung entfalten, wie es eine verfassungsrechtliche Schuldenregelung vermag. Jedoch bleibt festzuhalten, dass eine Verfassungsänderung mit einem hohen Quorum verbunden ist. Falls diese parlamentarischen Mehrheiten sich nicht finden lassen, stehen die Länder vor dem Problem, zwar eine landesrechtliche Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 vorweisen zu müssen, dies aber de facto – wenn überhaupt – nur in einfachem Landesrecht umsetzen zu können.

Neben der unterschiedlichen Verankerung der Schuldenregelungen im Landesrecht sind die vorhandenen Schuldenbegrenzungsregelungen auch von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet. Die Konjunkturkomponente wird in allen landesverfassungsrechtlichen Regelungen der Schuldenbremse dem Grundsatz nach verankert. Bei den in Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Thüringen einfachgesetzlichen Schuldenbremsen sind ebenfalls Abweichungsmöglichkeiten im Falle nichtstruktureller Defizite vorgesehen (Wieland 2015, S. 24). Keines der vorgesehenen Konjunkturbereinigungsverfahren ist dabei identisch.

In Bayern ist beispielsweise in Art. 82 Abs. 2 der Verfassung eine symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen konjunktureller Entwicklung auf den Haushalt vorgeschrieben. Die genauere Ausgestaltung der Konjunkturbereinigung soll durch eine einfachgesetzliche Regelung bestimmt werden. In Sachsen wiederum ist die Definition der konjunkturellen Normallage als „durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen vier Jahre“ in Art. 95 Abs. 2 der Verfassung festgeschrieben. In Baden-Württemberg wird die konjunkturelle Normallage in §18 Abs. 3 LHO als „Produkt der Trendsteuereinnahmen des Vorjahres und der durchschnittlichen Wachstumsrate der Nettosteuerereinnahmen der letzten 30 Jahre ermittelt“.

¹⁵ Dies würde nichts daran ändern, dass die unter Verstoß gegen die Vorschrift im einfachen Landesrecht vorgenommene strukturelle Kreditaufnahme gegen die Regelungen des Grundgesetzes verstieße.

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Vor dem Hintergrund, dass die Steuereinnahmen der Länder zwar von der konjunkturellen Lage des Gesamtstaates abhängen, jedoch kaum von landesspezifischen Abweichungen hiervon (RWI 2010, S. 14), erscheint es zumindest unglücklich, dass es wegen unterschiedlicher Konjunkturbereinigungsverfahren trotzdem zu unterschiedlich hohen konjunkturbedingten Verschuldungsspielräumen der Länder kommt. Deutlich wird hierbei, dass es bei identischen konjunkturellen Einflüssen auf die Länderhaushalte zu von Land zu Land abweichenden Verschuldungsspielräumen und Entschuldungsverpflichtungen kommen wird.

Zusätzlich ist bei einigen der gesetzlichen Regelungen unklar, ob sie überhaupt dem Anspruch der Symmetrie in Auf- und Abschwung gerecht werden. In anderen Worten: Es ist unklar, ob die in einigen Ländern implementierten Schuldenbremsen überhaupt das weitere Anwachsen des Schuldenstandes verhindern werden (Landtag von Baden-Württemberg 2012, S. 9).

Alle landesspezifischen Schuldenregelungen sehen Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen vor. Die bei solchen Szenarien zulässige Kreditaufnahme muss in allen Ländern mit einer Tilgungsregelung versehen werden. Die parlamentarischen Hürden für eine Feststellung der Ausnahmesituation sind dabei unterschiedlich: Meist reicht eine einfache Mehrheit, in Hamburg und Schleswig-Holstein muss eine Zweidrittelmehrheit der Stimmen der Bürgerschaft oder des Landtags erreicht werden.

Nebenhaushalte finden nur in den Schuldenregelungen der Länder Bremen, Rheinland-Pfalz und Sachsen Eingang. Bremen und Rheinland-Pfalz beziehen dabei Kredite von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, mit in ihre Schuldenregelung ein.¹⁶ Sachsen bezieht die Sondervermögen des Landes mit ein.¹⁷

¹⁶ Vgl. Art. 117 Abs. 3 LV Rheinland-Pfalz sowie in ähnlicher Form Art. 131a Abs. 5 Verfassung der Freien Hansestadt Bremen.

¹⁷ Art. 95 Abs. 2 Satz 2 LV Sachsen.

Bestandsaufnahme der landesrechtlichen Schuldenbegrenzungen

Bremen, Hamburg sowie Schleswig-Holstein berücksichtigen den Aspekt der finanziellen Transaktionen in ihren Schuldenregelungen in der Verfassung. In Baden-Württemberg sieht die Landeshaushaltsordnung eine Finanztransaktionskomponente vor. Dies führt zu einer Angleichung an die Systematik des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie an das Vorgehen des Bundes bei der Berechnung seiner Schuldenbremse.

Die Kommunen werden in unterschiedlicher Weise in einzelnen Schuldenregelungen berücksichtigt. Direkt in die Wirkung der Schuldenbremse einbezogen werden die Kommunen nur in Bremen. Die Bremische Verfassung trägt der Finanzausstattung der Kommunen mit der Einführung der Schuldenbremse gleich mehrfach Rechnung. Zum einen hat der Senat bei seiner Mitwirkung im Bundesrat und in Angelegenheiten der EU auch die Einnahmesicherung und die aufgabengerechte Finanzausstattung der Gemeinden zu berücksichtigen.¹⁸ Zum anderen müssen auch die Kommunen auf ihre aufgabengerechte Finanzausstattung im Rahmen der Schuldenbremse hinwirken (Wieland 2015, S. 23).¹⁹

Zwei weitere Länder – Bayern und Schleswig-Holstein – garantieren ihren Kommunen eine angemessene Finanzausstattung. Ein einseitiges Abwälzen von Landesaufgaben auf die Kommunen ohne eine adäquate finanzielle Kompensation könnte so zumindest erschwert sein. In Bayern wurde mit der Einführung der ab 2020 geltenden Schuldenbremse in die Landesverfassung in Art. 83 Abs. 2 Satz 3 die angemessene Finanzausstattung der Kommunen durch das Land festgeschrieben – diese gilt jedoch bereits ab 2014. Schleswig-Holstein garantiert eine angemessene Finanzausstattung seiner Kommunen in Art. 57 Abs. 1 der Landesverfassung.

In Hessen hält seit der Einführung der Schuldenbremse Art. 141 Abs. 2 LV fest, dass die Finanzausstattung der Kommunen hiervon unberührt bleibt. Das Land kann also weiterhin Aufgaben an die Kommunen übertragen, ist jedoch verpflichtet,

¹⁸ Art. 131 c Satz 2 LV-HB.

¹⁹ Art. 146 Abs. 1 LV-HB.

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zur Verfügung zu stellen. Auch die Schuldenbremse in der sächsischen Landesverfassung sieht vor, dass die Sicherstellung der kommunalen Finanzausstattung nicht tangiert wird.²⁰

Ein besonderer Fall lässt sich in Rheinland-Pfalz beobachten. Die Schuldenregelung ist dort so ausgestaltet, dass eine auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der strukturellen Einnahme- oder Ausgabesituation dem Land erlaubt, vom Grundsatz abzuweichen, den Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Zwar wird auch in der Landesverfassung eine Tilgungsvorschrift mit dieser Ausnahmeregelung verbunden, im Sinne des Grundgesetzes sind solche Strukturanpassungsklauseln jedoch nicht (Reimer 2013, Rn. 80). Tatsächlich wird durch diese Klausel der Regelfall – die bundesstaatliche Aufgabenkreierung oder Steuergesetzgebung – mit Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen gleichgesetzt (Henneke 2014a, Rn. 121). Wegen dieses offensichtlichen Verstoßes gegen die grundgesetzlichen Vorgaben wird diese – den Geist des Schuldenmachens der vergangenen Jahrzehnte atmende – Strukturanpassungsklausel spätestens nach Ablauf der Übergangsfrist des Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG verfassungswidrig (Gröpl 2010, S. 404; Bravidor 2012, S. 26).

Die Darstellung macht deutlich: Es gibt keine einheitliche Herangehensweise der Bundesländer an die Einführung einer gesetzlichen Regelungen zur Begrenzung der Neuverschuldung. Weder haben bisher alle Bundesländer überhaupt eine landesrechtliche Schuldenbremse noch sind die vorhandenen Schuldenregelungen deckungsgleich. Dies könnte zu Glaubwürdigkeitsproblemen führen, da identische Ursachen – beispielsweise eine alle Länder in ähnlichem Maße betreffende Aufhellung der Konjunktur – zu unterschiedlichen Wirkungen beim erlaubten Verschuldungsrahmen der einzelnen Länder führen würde.

²⁰ Art. 95 Abs. 3 LV Sachsen.

Bestandsaufnahme der landesrechtlichen Schuldenbegrenzungen

Während in einem Bundesland, das eine Schuldenbremse mit Konjunkturbereinigung im Landesrecht verankert hat, die zusätzlichen Einnahmen zur Bildung von Überschüssen herangezogen werden müssten, dürften in einem Land mit Schuldenbremse aber ohne Konjunkturbereinigung, diese Mehreinnahmen zu Ausgaben umgewandelt werden, die den dortigen Bürgern zugutekommen. Das Einhalten einer landesrechtlichen Schuldenbremse wird keine eindeutige Aussagekraft über die Haushaltssituation eines Bundeslandes beinhalten: Eine Vergleichbarkeit der Haushaltssituationen der Länder ist somit kaum gegeben.

Die landesrechtlichen Regelungen zur Schuldenbegrenzung werden dennoch künftig weder zu einer transparenten Darstellung der Haushaltslage der Bundesländer noch zur Berechnung einer umfassenden, auf einheitlichen Maßstäben basierenden strukturellen Neuverschuldung der Bundesländer führen. Um eine größtmögliche Transparenz über die Haushaltslage der Länder zu schaffen, sollte dies jedoch nicht unterlassen bleiben. Der im Jahr 2010 gegründete Stabilitätsrat bietet sich als Institution für eine umfassende und vergleichbare Berechnung der Haushaltslagen aller Länder an. Bereits jetzt analysiert der Stabilitätsrat die Haushalte aller 16 Länder und des Bundes, um drohende Haushaltsnotlagen frühzeitig zu erkennen und gegebenenfalls verhindern zu können. Die Analyse des Stabilitätsrates hat dabei erhebliche Schwächen (vgl. Kapitel 4.1). Weder derzeit noch in der Zukunft wird so ein Aufwuchs des strukturellen Defizits verhindert sowie eine drohende Haushaltsnotlage tatsächlich identifiziert werden können.

Zusätzlich überwacht der Stabilitätsrat die Konsolidierungsverpflichtungen der Länder, die vom Bund Konsolidierungshilfen erhalten. Hierbei verwendet er unter anderem ein ausgereiftes Konjunkturbereinigungsverfahren. Diese Aufgabe der Überwachung der Konsolidierungsverpflichtungen wird ab dem Jahr 2020 entfallen, da auch die daran geknüpften Mittel der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2020 auslaufen. Im folgenden Kapitel werden die Stärken und Schwächen der Herangehensweise des Stabilitätsrates bei den beiden genannten Aufgaben dargestellt in Kapitel 5 wird anschließend ein Vorschlag herausgearbeitet, wie ein bereits etabliertes Verfahren genutzt werden könnte und welche Ergänzungen notwendig werden, um ein umfangreiches Haushaltsmonitoring der Länder zu erreichen.

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

4. Der Stabilitätsrat

Der seit dem Jahr 2010 installierte Stabilitätsrat ist ein Gremium von Bund und Ländern. Ihm gehören der Bundesfinanzminister, der Bundeswirtschaftsminister und die Finanzminister bzw. -senatoren der Länder an. Aufgabe des Stabilitätsrates ist unter anderem die frühzeitige Erkennung und letztlich Abwendung einer drohenden Haushaltsnotlage im Rahmen der Haushaltsüberwachung. Zu den weiteren Aufgaben des Stabilitätsrates gehören die Überwachung von Konsolidierungsverpflichtungen, die Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanung zwischen Bund und Ländern sowie die Erstellung des Fortschrittsberichts „Aufbau Ost“. Seit 2013 kontrolliert der Stabilitätsrat auch die Einhaltung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin.

Der Stabilitätsrat verfügt über das Gremium `Arbeitskreis Stabilitätsrat`. Dieser bereitet die Sitzungen des Stabilitätsrates vor und erstellt Beschlussvorschläge zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Sitzung. Mitglieder des Arbeitskreises sind Vertreterinnen bzw. Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen, der Finanzministerien der Länder und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Ein unabhängiger Beirat unterstützt den Stabilitätsrat bei der Überwachung der Einhaltung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin.²¹

4.1 Haushaltsüberwachung zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Die Haushaltsüberwachung des Stabilitätsrates zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen²² hat zu einer deutlich gewachsenen Transparenz der Haushaltssituation der Länder geführt. Erstmals wird von einer öffentlichen Institution im Rahmen

²¹ Die Arbeit des Stabilitätsrates und seiner Gremien wird zusätzlich durch ein Sekretariat unterstützt. Das Sekretariat führt administrativen Aufgaben aus. Darüber hinaus berechnet es die Kennziffern und Schwellenwerte für die Haushaltsüberwachung, vergleiche: <http://www.stabilitaetsrat.de>.

²² Für eine detaillierte Darstellung der Zusammensetzung sowie der Vorgehensweise bei der Haushaltsüberwachung vergleiche u.a. RWI 2011.

der Haushaltsüberwachung eine zumindest nahezu vergleichbare Datengrundlage geschaffen, daraus vier Kennziffern errechnet und veröffentlicht. Mit dem Finanzplanungsrat gab es zwar bereits vor der Gründung des Stabilitätsrates eine Institution, in der zu den Haushalts- und Finanzplanungen Abstimmungen zwischen dem Bund und den Ländern vorgenommen wurden. Diesem Gremium fehlten aber weitergehende Befugnisse bei der Begleitung und Überwachung der Länderhaushalte (Thye 2014). Zudem bereitet auch die Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) Haushaltsdaten der Länder zum Zweck der Vergleichbarkeit auf. Leider sind die Statistiken der ZDL nur für berechnete Nutzerinnen und Nutzer – Landesfinanzministerien, Landesrechnungshöfe und statistische Ämter – verfügbar. Für die interessierte Öffentlichkeit, aber auch für Wissenschaftler sind die Daten nicht zugänglich.²³

Die Vergleichbarkeit der Länderhaushalte verbessert der Stabilitätsrat, indem der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben aus den finanziellen Transaktionen von den Finanzierungssalden der Länder abgezogen wird. Zudem werden Entnahmen und Zuführungen aus dem Grundstock als ordentliche Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt. Pensionsfonds respektive Versorgungsrücklagen und Versorgungsfonds werden in Einnahmen und Ausgaben mit dem Kernhaushalt konsolidiert (Stabilitätsrat 2010). Aus den so bereinigten Finanzierungssalden berechnet der Stabilitätsrat Kennziffern (Abbildung 2) und nutzt diese im Rahmen der Kennziffernanalyse.

Der Stabilitätsrat geht bei der Kennziffernanalyse wie folgt vor: Er bewertet die finanzielle Lage eines Landes, indem die jeweiligen Länderwerte der Kennziffern mit Schwellenwerten verglichen werden. Diese werden aus dem Länderdurchschnitt der jeweiligen Kennziffern gebildet, wobei unterschiedliche Auf- und Abschläge erhoben werden. Für die Stadtstaaten werden gesonderte Schwellenwerte definiert (Stabilitätsrat 2010, S. 2 ff.). Mit diesem standardisierten Vergleich soll eine mögliche Haushaltsnotlage eines Landes frühzeitig erkannt werden. Das Verfahren des Stabilitätsrates im Rahmen der Haushaltsüberwachung wird von

²³ Vgl.: <https://www.zdl-berlin.de>.

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

der Wissenschaft kritisiert. Sowohl die Methodik der Berechnung einiger Kennziffern ist fragwürdig als auch die Herleitung der Schwellenwerte und damit das gesamte System der Haushaltsüberwachung (RWI 2011, S. 13 ff.; van Deuverden und Freye 2010). Der Stabilitätsrat wird wegen seiner kaum bestreitbaren Schwächen in der Literatur auch als „zahnloser Tiger“ beschrieben (Kirchgässner 2014). Zwei Schwächen sind als besonders gravierend einzuordnen:²⁴

Abbildung 2:
Vom Stabilitätsrat verwendete Kennziffern

Kennziffer	Kurzbeschreibung
Zins-Steuer-Quote	Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich (LFA) inklusive Bundesergänzungszuweisungen, Förderabgabe und Kfz-Steuerkompensation
Kreditfinanzierungsquote	Anteil der Nettokreditaufnahme an den bereinigten Ausgaben
Schuldenstand je Einw.	Schuldenstand zum 31.12. des Haushaltsjahres je Einwohner
„Struktureller“ Finanzierungssaldo je Einw.	Bereinigter Finanzierungssaldo je Einwohner

Quelle: RWI 2011; Stabilitätsrat 2010.

- (1) Der Stabilitätsrat verwendet in der Haushaltsüberwachung keine ökonomisch sinnvolle Definition eines strukturellen Finanzierungssaldos. Zwar lässt sich dieser konjunkturelle Einfluss auf Länderhaushalte nicht unmittelbar erkennen, er kann aber approximativ bestimmt werden. Durch mathematische Verfahren der Konjunkturbereinigung lässt sich das Produktionspotential einer Volkswirtschaft – also die Produktionskapazität bei normaler Beschäftigung aller volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren –

²⁴ Vgl. für Kritik an der Kennziffernanalyse des Stabilitätsrates auch RWI 2011, S. 13 ff..

bestimmen und durch die ebenfalls mathematisch bestimmte Budgetsensitivität die Auswirkungen auf den Landeshaushalt, wenn die Produktionskapazität unter- oder überausgelastet ist.

So lässt sich also approximativ bestimmen, welche Einnahmen durch ein Land erzielt worden wären, wenn es sich in einem konjunkturellen Normalzustand befunden hätte. Genau diese fiktive Höhe der Einnahmen sollte dann als Orientierung für die Planung der Ausgabenhöhe herangezogen werden. Diese Schätzung unterbleibt aber bei den Berechnungen des Stabilitätsrates gänzlich. Tatsächlich handelt es sich beim sogenannten strukturellen Finanzierungssaldo im Rahmen der Kennziffernanalyse nicht um einen Finanzierungssaldo der um konjunkturelle Einflüsse bereinigt ist, sondern lediglich um den nominalen Finanzierungssaldo, der um finanzielle Transaktionen bereinigt wird (van Deuverden und Freye 2010).

- (2) Die Definition der kritischen Schwellenwerte anhand des Durchschnittswertes der jeweiligen Kennziffer hat den gravierenden Nachteil, dass bei einem auch im Durchschnitt kritischen Wert einer Kennziffer eine problematische Haushaltslage eines Landes nicht erkannt werden kann. Eine alle Haushalte betreffende Anspannung der Haushaltslage (wie etwa im Fall der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise) führt auch zu einem schlechteren Durchschnittswert. Hinweise für sich abzeichnende Haushaltsnotlagen und eine mangelnde Nachhaltigkeit der Finanzpolitik werden so nur bei extremen Haushaltsentwicklungen angezeigt. Zudem können auch nur einige wenige Länder den Durchschnitt so deutlich negativ beeinflussen, dass alle anderen zwangsläufig den Schwellenwert einhalten und nur Extremfälle auffällig werden (van Deuverden und Freye 2010, S. 444).

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Anstatt eines strikten Nullverschuldungsgebotes gestattet auch die Schuldenbremse des Grundgesetzes die Nutzung eines strukturellen Finanzierungssaldo.²⁵ Der im Rahmen der Überwachung der Haushalte berechnete `strukturelle` Finanzierungssaldo der Länder ist jedoch nicht deckungsgleich mit den Anforderungen der grundsätzlich erlaubten Konjunkturbereinigung. Somit gibt es zwar vom Grundsatz her mit dem Stabilitätsrat bereits eine Institution, die nach einer für alle Länder identischen Methode einen sogenannten strukturellen Finanzierungssaldo berechnet, die Berechnungsmethode ist aber zu kritisieren und erfüllt nicht die Anforderungen des Grundgesetzes an ein Konjunkturbereinigungsverfahren.

Hintergrund der unsauberen Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos ist, dass sich die Länder bei der Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht nicht auf eine bestimmte Art der Konjunkturbereinigung einigen konnten. Ein von allen Ländern im Rahmen der Haushaltsüberwachung des Stabilitätsrat getragenes Konjunkturbereinigungsverfahren hätte auch für die Berechnung der strukturellen Finanzierungssalden im Rahmen der landesrechtlichen Schuldenbremse eine von einigen Ländern nicht gewollte Festlegung auf ein bestimmtes Verfahren bedeuten können. Die verwendete Definition des strukturellen Finanzierungssaldos im Rahmen der Haushaltsüberwachung ist deshalb als Notlösung zu betrachten (IWH 2010).

4.2 Überwachung der Konsolidierungshilfeverpflichtungen

Der im Rahmen der Haushaltsüberwachung genutzte `strukturelle Finanzierungssaldo` ist deshalb für eine externe, einheitliche Überwachung der tatsächlichen strukturellen Haushaltssituation der Länder ungeeignet. Der Stabilitätsrat wirft jedoch nicht nur im Rahmen der Haushaltsüberwachung einen Blick auf die Finanzierungssalden der Länder. Auch die Überprüfung der Konsolidierungsverpflich-

²⁵ Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG erlaubt es Bund und Ländern, „Regelungen zur im Auf- und Abschwing symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ vorzusehen.

tungen der Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein erfolgt anhand der Beurteilung eines anders – im Sinne der grundgesetzlichen Schuldenregelung besser – definierten strukturellen Finanzierungssaldos.

Um den fünf Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein die Einhaltung der neuen Verschuldungsregelung ab 2020 zu ermöglichen, werden diesen Ländern gemäß Artikel 143d Absatz 2 GG für die Jahre 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen gewährt (Deutscher Bundestag 2009, S. 14). Voraussetzung für die Auszahlung der Hilfen ist die Einhaltung von Konsolidierungsschritten. Die fünf Länder müssen ihr Defizit aus dem Jahre 2010 bis zum Jahr 2020 vollständig abgebaut haben. Die erlaubten Defizitobergrenzen für die Jahre 2011 bis 2020 sind in Verwaltungsvereinbarungen zwischen den Ländern und dem Bund festgehalten.²⁶ Die erlaubte Defizitobergrenze sinkt jährlich um ein Zehntel des Ausgangsdefizits im Jahr 2010.

Das Verfahren machte es also notwendig, erstens ein strukturelles Defizit im Jahr 2010 zu berechnen und zweitens durch eine jährliche Neuberechnung des strukturellen Finanzierungssaldos den regelungskonformen Abbau des Defizits in den Konsolidierungshilfeländern zu überwachen. Die Vorgehensweise zur Bestimmung des strukturellen Defizits haben der Bund und die betroffenen Länder in den Verwaltungsvereinbarungen festgelegt.

Mit einem Bereinigungsverfahren werden die finanziellen Auswirkungen von konjunkturellen Einflüssen auf den Haushalt des Landes berechnet.²⁷ Der Finanzierungssaldo wird um einen Wert in Höhe der unmittelbaren konjunkturellen

²⁶ *Es gibt fünf Verwaltungsvereinbarungen, die inhaltlich bis auf § 4 – Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits 2011 bis 2020 – im Wortlaut identisch sind. Deshalb wird im weiteren Verlauf nicht weiter auf alle fünf Vereinbarungen Bezug genommen, sondern nur unrein von "Verwaltungsvereinbarung" gesprochen. Auch im Literaturverzeichnis wird aus Platzgründen nur die Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Land Bremen und dem Bund exemplarisch aufgeführt. Alle Verwaltungsvereinbarungen sind unter www.stabilitaetsrat.de zu finden.*

²⁷ *Die Konjunkturbereinigung der Länderhaushalte setzt ausschließlich auf der Einnahmenseite an, weil lediglich arbeitsmarktbezogene Ausgaben auf konjunkturelle Einflüsse reagieren. Diese fallen jedoch nicht bei den Ländern an (RWI 2010, S. 13 f.).*

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Auswirkungen auf den jeweiligen Länderhaushalt bereinigt (Konjunkturkomponente). Die konjunkturelle Normallage stellt eine nicht zu beobachtende Größe dar, die nur geschätzt werden kann. Gleiches gilt für die Auswirkungen auf den Haushalt (Buscher und Fries 2014, S. 368). Die Schätzung erfolgt folgendermaßen: Es wird eine ex ante-Konjunkturkomponente für die Ländergesamtheit berechnet. Hierdurch werden die finanziellen Auswirkungen des Konjunkturverlaufs auf die Gesamtheit der Länder ermittelt.

Dies erfolgt durch Multiplikation der Produktionslücke der Ländergesamtheit und einer Budgetsensitivität. Die Produktionslücke wird im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung der Bundesregierung als Grundlage für die Steuer-schätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen ermittelt. Sie gibt die zyklische Abweichung des BIP von seinem langfristigen Trend an. Die Budgetsensitivität wurde im Jahr 2005 wissenschaftlich hergeleitet und ist somit ebenfalls bekannt (Girouard und André 2005). Sie gibt die prozentuale Veränderung der jeweiligen Einnahmeart bei einer 1-prozentigen Veränderung der Produktionslücke an. Das Produkt beider Faktoren ergibt die Reaktion der Steuereinnahmen der Ländergesamtheit auf die zu erwartende konjunkturelle Entwicklung.²⁸

Die Reaktion der Steuereinnahmen eines einzelnen Landes auf die konjunkturelle Entwicklung muss anschließend noch hergeleitet werden – die landesspezifische ex ante-Konjunkturkomponente ($KK_{ex\ ante}^L$). Hierfür nutzt der Stabilitätsrat den Anteil der Steuereinnahmen eines Landes ($Steuern_{Vorjahr}^L$) an den Steuern der

²⁸ Die Berechnung korrespondiert mit der Berechnung der Konjunkturkomponente des Bundes gemäß der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes vom 9. Juni 2010, BGBl I, S. 790. Diese ist identisch mit dem Schätzverfahren, das von der Europäischen Kommission im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsraums eingesetzt wird (RWI 2010, S. 5).

Ländergesamtheit im Vorjahr ($Steuern_{Vorjahr}^{Ländergesamtheit}$) als Quotierungsschlüssel und multipliziert diesen mit der Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit.^{29,30}

$$KK_{ex\ ante}^L = PL^{absolut, nominal} \cdot BSL \cdot \frac{Steuern_{Vorjahr}^L}{Steuern_{Vorjahr}^{Ländergesamtheit}} \quad (4.1)$$

Bei den Stadtstaaten wirken sich konjunkturelle Entwicklungen nicht nur auf die Steuereinnahmen der Landesebene aus, sondern auch auf die Steuereinnahmen der Gemeindeebene. Die Reaktion der Steuereinnahmen der Gemeindeebene auf konjunkturelle Einflüsse wird analog zum oben beschriebenen Verfahren berechnet und zur ex ante-Konjunkturkomponente des Landes hinzugerechnet. Da auf Gemeindeebene andere Steuerarten anfallen, weicht die Budgetsensitivität ab (RWI 2010, S. 77).³¹

$$KK_{ex\ ante}^{L+G} = PL^{absolut, nominal} \cdot BSL \cdot \frac{Steuern_{Vorjahr}^L}{Steuern_{Vorjahr}^{Ländergesamtheit}} + PL^{absolut, nominal} \cdot BSG \cdot \frac{Steuern_{Vorjahr}^G}{Steuern_{Vorjahr}^{Gemeindegessamtheit}} \quad (4.2)$$

Die ex ante-Konjunkturkomponente für das jeweilige Haushaltsjahr wird zum Zeitpunkt der Steuerschätzung im Mai des Vorjahres – also der Haushaltsaufstellung – berechnet. Es werden also zum Zeitpunkt t-1 Annahmen über die zu erwartende konjunkturelle Entwicklung getroffen, die Auswirkung auf den zulässigen

²⁹ Für den Anteil der Steuereinnahmen an der Gesamtheit der Steuereinnahmen der Länder als Quotierungsverfahren plädiert auch Gebhardt et al. 2012. Denkbar wäre auch eine Quotierung mit Hilfe des regionalen BIPs (vgl. van Deuverden und Freye 2010).

³⁰ Dieses Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente wird aufgrund der Quotierung der Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit auf die einzelnen Länder im weiteren Verlauf Quotierungsverfahren genannt

³¹ Neben der Konjunkturkomponente werden auch die Auswirkungen von Rechtsänderungen auf die Gemeindeebene mit dem jeweiligen Steueranteil als Quotierungsschlüssel auf die Gemeinden heruntergebrochen. Die notwendige Erweiterung der Methode zur Überwachung der Konsolidierungshilfeverpflichtungen auf die Gemeindeebene wird hier einmalig exemplarisch dargestellt. Die Einbeziehung der Gemeindeebene verlängert lediglich die genutzten Formeln, ohne einen echten Erkenntnisgewinn zu schaffen.

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

gen Finanzierungssaldo des Landes haben. Das Vorzeichen der Konjunkturkomponente bestimmt dabei die prognostizierte Produktionslücke ($PL^{absolut, nominal}$), die im Mai des Jahres vor dem relevanten Haushaltsjahr von der Bundesregierung geschätzt wird. Zusätzlich zu dem für die Konsolidierungshilfsländer in den Jahren 2011 bis 2019 erlaubten, degressiv verlaufendem strukturellen Defizit dürfen die jeweiligen Landesregierungen ihre Haushalte mit Einnahmen aus Krediten planen, wenn eine Unterauslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials antizipiert wird. Spiegelbildlich muss ein stärkerer Defizitabbau erfolgen, wenn eine Überauslastung der Wirtschaft erwartet wird.

Ob die Konsolidierungshilfsländer die Vorgaben des Defizitabbaus tatsächlich eingehalten haben, wird jedoch nicht bei der Aufstellung eines Haushaltsplans geprüft, sondern am Haushaltsvollzug. Der zeitliche Ablauf des Verfahrens ist in Abbildung 3 dargestellt.

Abbildung 3:

Zeitlicher Ablauf der Überwachung der Konsolidierungshilfeverpflichtung durch den Stabilitätsrat für das Jahr t

Zeitpunkt	Tätigkeit
t-1	
Mai	Bestimmung der $KK_{ex\ ante}^L$ sowie der $Steuern_{ex\ ante}^L$. Dem Konsolidierungshilfen beziehenden Land liegen somit frühzeitig Informationen darüber vor, wie hoch das Haushaltsdefizit im Haushaltsplan des Jahres t sein darf, um im Rahmen der Überwachung der Konsolidierungsverpflichtungen bestehen zu können.
t	
01. Juli	Auszahlung von $2/3$ der Konsolidierungshilfen für das Jahr t sowie $1/3$ der Konsolidierungshilfen des Jahres $t-1$.
t+1	
15. März	Übermittlung von $Steuern_{IST, t}^L$ zur Ermittlung der $KK_{ex\ post}^L$ sowie Übermittlung der Einnahmen und Ausgaben der Einrichtung des Sektors Staat an Destatis.
14 Tage später	Destatis übermittelt aufbereitete Daten an den Stabilitätsrat.
Mai	Der Stabilitätsrat bewertet, ob der negative strukturelle Finanzierungssaldo des Landes das laut §4 der Verwaltungsvereinbarung zulässige strukturelle Defizit abzüglich $KK_{ex\ post}^L$ nicht überschreitet.
01. Juli	Bei Einhaltung der Defizitgrenzen zahlt das Bundesministerium der Finanzen die restlichen $1/3$ der Konsolidierungshilfen des Jahres t sowie $2/3$ des Jahres $t+1$ an das Land. Werden die Grenzen nicht eingehalten und liegt keine Ausnahmesituation nach §6 Verwaltungsvereinbarung vor, werden die Zahlungen sowohl für t als auch für $t+1$ nicht gezahlt. Das Land erhält also keinerlei Zahlungen.

Quelle: Stabilitätsratsgesetz sowie Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Konsolidierungshilfeländern.

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Der Stabilitätsrat beurteilt deshalb anhand der ex post-Konjunkturkomponente, ob die erlaubte Höhe einer strukturellen Neuverschuldung tatsächlich eingehalten wurde. Dabei werden alle von den Erwartungen abweichenden Steuereinnahmen als konjunkturell eingestuft, sofern sie nicht auf Rechtsänderungen zurückzuführen sind. Es gilt

$$KK_{ex\ post}^L = KK_{ex\ ante}^L + StAK^L, \quad (4.3)$$

mit

$$StAK^L = Steuern_{IST, t}^L - (Steuern_{ex\ ante}^L + Rechtsänderungen^L). \quad (4.4)$$

Die Steuerabweichungskomponente (StAK) gibt dabei an, wie stark die tatsächlichen Steuereinnahmen von den Erwartungen abweichen. Stimmen die erwarteten Steuereinnahmen mit den tatsächlich eingetretenen Steuereinnahmen überein, beträgt die Steuerabweichungskomponente null und die erlaubte Nettokreditaufnahme verändert sich nicht. Übersteigen die tatsächlichen Steuereinnahmen den Ansatz der ex ante-Betrachtung, so ist die Steuerabweichungskomponente positiv, werden die Erwartungen unterschritten, ist sie negativ.

Aus Gleichung (4.3) und (4.4) folgt:

$$KK_{ex\ post}^L = KK_{ex\ ante}^L + Steuern_{IST, t}^L - Steuern_{ex\ ante}^L - Rechtsänderungen^L \quad (4.5)$$

Eine Besonderheit sind Steuermehr- oder Mindereinnahmen aufgrund von Rechtsänderungen.³² Auch dieser Wert ist nicht exakt bestimmbar, eine Approximation jedoch möglich. Die Steuerabweichungskomponente reagiert nicht auf Einnahmeveränderungen aufgrund von Rechtsänderungen. Zwar verändern sich gege-

³² Auch der Summand 'Rechtsänderungen Land' wird durch eine Quotierung mit Hilfe des Steueranteils des Landes ermittelt. Für die genaue Herleitung vgl. *Verwaltungsvereinbarungen der Konsolidierungshilfe-Länder mit dem Bund*.

benenfalls die Ist-Steuererinnahmen, der Summand `Rechtsänderungen´ verändert sich jedoch in gleicher Höhe mit umgekehrten Vorzeichen (vgl. Gleichung (4.5)). Somit reagiert auch die ex post-Konjunkturkomponente nicht auf Einnahmeveränderungen, die auf Rechtsänderungen zurückzuführen sind.

Rechtsänderungen, die zu Steuereinnahmeveränderungen führen, haben also unmittelbaren Einfluss auf den Konsolidierungsdruck eines Landes. Sinken die Steuereinnahmen des Landes, so muss dies auf der Ausgabenseite aufgefangen werden, sofern vorher keine ausreichend große finanzielle Puffer im Haushalt eingebaut waren. Steigen die Steuereinnahmen, so dürfte das Land diese Einnahmen auch in höhere Ausgaben umwandeln – hierfür wäre ein Nachtragshaushalt oder eine Ergänzung zum Haushalt notwendig. Diese Vorgehensweise ist konsequent, da nur konjunkturelle Einflüsse die Höhe der erlaubten konjunkturbedingten Nettokreditaufnahme bzw. der notwendigen Überschüsse beeinflussen sollen. Eine Veränderung der Einnahmesituation – beispielsweise durch eine Veränderung des Umsatzsteuersatzes – führt jedoch zu einer Veränderung der strukturellen Steuereinnahmesituation der Länder. Eine Veränderung der Konjunkturkomponente aufgrund so gelagerter Rechtsänderungen wäre mit dem Gedanken der strukturellen Nullverschuldung kaum vereinbar.

Der Stabilitätsrat prüft in seiner regelmäßigen Sitzung im Mai, ob die Obergrenze des Finanzierungssaldos für das abgelaufene Jahr eingehalten wurde (§5 Abs. 1 Verwaltungsvereinbarung). Hierzu ermittelt der Stabilitätsrat den Finanzierungssaldo des Landeshaushaltes des Jahres t anhand der Kassenergebnisse des Statistischen Bundesamtes – es handelt sich also nicht um Plandaten, sondern um Ist-Daten.³³ Dieser Saldo wird um finanzielle Transaktionen bereinigt.³⁴ Zudem

³³ Bei den vierteljährigen Kassenergebnissen handelt es sich um eine Vollerhebung und es treten keine stichprobenbedingten Fehler auf. Der Abgleich der ursprünglichen mit revidierten Vierteljahresdaten ergibt im Regelfall lediglich Differenzen im Promillebereich (Destatis 2014a).

³⁴ Aus den Ausgaben werden also die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich sowie für die Darlehensvergabe herausgerechnet. Die Einnahmen werden um die Veräußerung von Beteiligungen, die Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie die Darlehensrückflüsse bereinigt.

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

fließen in den Finanzierungssaldo keine Finanzmittel aus den Konsolidierungshilfen ein, die alle fünf Länder bis einschließlich 2019 erhalten. In einem weiteren Berechnungsschritt werden die Finanzierungssalden aller Einrichtungen des Landes mit eigener Kreditermächtigung – also Landesbetriebe und Sondervermögen – dem Finanzierungssaldo des Landes hinzugerechnet.³⁵ Dieser bereinigte Finanzierungssaldo dient als Grundlage für die Bewertung der strukturellen Haushaltssituation des Landes.

Der Stabilitätsrat bescheinigt dem Land das Einhalten der Konsolidierungspflichten wenn gilt,

$$FS_{\text{bereinigt, ex post}}^L - KK_{\text{ex post}}^L \geq \text{erlaubtes Defizit nach §4 VerwVereinbarung} \quad (4.6)$$

Hat ein Land das erlaubte strukturelle Defizit im abgelaufenen Haushaltsjahr überschritten, entfällt der Anspruch des Landes auf Konsolidierungshilfen (§8 Abs. 1 Verwaltungsvereinbarung).³⁶ Somit verfügt der Stabilitätsrat über eine wirkungsvolle monetäre Sanktionsmöglichkeit, die als Druckmittel dient.

5. Das Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Da keine Einigung der 16 Bundesländer über eine einheitliche Berechnung der strukturellen Haushaltssituation erzielt wurde und bisher im Landesrecht umgesetzte Schuldenregelungen voneinander abweichen, wird eine externe Instanz notwendig, die eine Vergleichbarkeit der Haushalte herstellt und eine Bewertung

³⁵ Die genaue Herleitung des relevanten Finanzierungssaldos wird in §1 der Verwaltungsvereinbarung dargestellt.

³⁶ Der Stabilitätsrat kann bei unbeachtlichen Überschreitungen des Defizits sowie in begründeten Ausnahmefällen von einer Sanktionierung des betroffenen Landes absehen (§6 Verwaltungsvereinbarung).

Das Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

vornimmt. So kann für die interessierte Öffentlichkeit transparent gemacht werden, wie sich die Haushaltslage jedes einzelnen Bundeslandes anhand einheitlicher, fundierter Kriterien darstellt.

Die oben beschriebene Methodik des Stabilitätsrates bei der Überwachung der Konsolidierungsverpflichtungen eignet sich grundsätzlich für die Bewertung aller Länderhaushalte. Das vom Stabilitätsrat angewendete Quotierungsverfahren ist dabei einfach und transparent umzusetzen. Einige Modifikationen sind jedoch notwendig, um das Verfahren einerseits an die Anforderungen des Parlamentarismus anzupassen und andererseits um das Verfahren weniger beeinflussbar und transparenter zu gestalten. Die Einhaltung strukturell ausgeglichener Länderhaushalte sollte dabei in einem mehrstufigen System überprüft werden.

Das Monitoring erfolgt dabei nicht ausschließlich durch eine ex post-Betrachtung mit Kassenergebnissen, wie es bei der Vorgehensweise des Stabilitätsrates zur Überwachung der Konsolidierungsverpflichtungen der Fall ist. Vielmehr werden die Haushalte vom Zeitpunkt der Einbringung in die Landtage im Jahr vor dem Haushaltsjahr bis hin zum Kassenabschluss nach Vollzug des Haushalts überwacht. Der Kernpunkt des Monitorings ist dabei die Phase, in der öffentlicher und politischer Druck noch zu einer Korrektur von strukturell nicht ausgeglichenen Haushalten führen kann: der Zeitraum der Haushaltseinbringung bis in das laufende Haushaltsjahr hinein, da in dieser Phase noch Ergänzungen und Nachtrags Haushalte der Landesregierungen sowie Änderungsanträge der Fraktionen zu einem strukturellen Ausgleich des Haushalts(-plans) führen können.

5.1 Das Haushaltsmonitoring bei Haushaltsaufstellung

Anlehnend an das Verfahren der Überwachung der Konsolidierungsverpflichtungen startet das hier vorgeschlagene Verfahren des Haushaltsmonitorings mit dem Beschluss einer ex ante-Konjunkturkomponente durch den Stabilitätsrat im Mai des Jahres vor dem Haushaltsjahr. Die notwendigen Vorarbeiten – also die tatsächliche Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente für jedes einzelne Land und die Ausarbeitung des Beschlusses – werden wie bisher von den Gremien des Stabilitätsrates bereits im April vorgenommen.

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Bei der Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente sowie der Feststellung der ex ante-Steuererinnahmen sollte jedoch vom Vorgehen des Stabilitätsrates abgewichen werden, um das Verfahren weniger manipulationsanfällig und transparenter zu gestalten:

- (1) Es sollte nicht auf die Produktionslücke zurückgegriffen werden, die im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung der Bundesregierung als Grundlage für die Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen ermittelt wird. Da die Produktionslücke ein elementarer Bestandteil der Berechnungen und letztlich ausschlaggebend für das Vorzeichen der ex ante-Konjunkturkomponente ist, sollte die Berechnung erstens durch eine unabhängige Institution und zweitens transparenter und somit nachvollziehbar erfolgen. Es bietet sich deshalb die Verwendung der zweimal jährlich von der Gemeinschaftsdiagnose berechneten und veröffentlichten Produktionslücke ($PL_{\text{Gemeinschaftsdiagnose}}^{\text{absolut, nominal}}$) an. Diese ist mit Hilfe wissenschaftlich fundierter Prognosemethoden in Zusammenarbeit der führenden und unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstitute erstellt und dient auch als Grundlage der bisher von der Bundesregierung genutzten Produktionslücke.³⁷
- (2) Auch die im späteren Verlauf notwendige, aber im Mai des Jahres t-1 zu bestimmende, Variable $Steuern_{ex\ ante}^L$ sollte weitestgehend gegen Einflussnahmen immunisiert werden. Bereits im jetzigen Verfahren zur Überwachung der Konsolidierungsverpflichtungen sind die betroffenen Länder an eine extern vorgegebene Höchstgrenze für die angesetzten Steuererinnahmen gebunden: Die Werte der vom Land Baden-Württemberg vorgenommenen „regionalisierten Steuerschätzung“ (BMF und FM SL 2011, S. 3, Anlage). Auch hier gilt, dass es nicht ersichtlich ist, warum es einem – gegebenenfalls eigenen Interessen unterliegenden – Bundesland vorbehalten sein sollte, über die Höhe der anzunehmenden Steuererinnahmen eines anderen Landes im Rahmen einer Regionalisierung zu

³⁷ Zu den Methoden der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute, siehe: Nierhaus 2002.

Das Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

entscheiden. Zudem ist die vom Land Baden-Württemberg vorgenommene Regionalisierung der Schätzergebnisse auf Länderebene nicht der interessierten Öffentlichkeit zugänglich, sondern wird von den Ländern einheitlich als eine interne Arbeitsunterlage angesehen (FM NRW 2015b, S. 4).

Der Steuereinnahmeansatz *Steuern^L_{ex ante}* sollte vielmehr unabhängiger und transparent ermittelt werden. Für diese Ermittlung bietet sich der Arbeitskreis Steuerschätzung³⁸ an, der ohnehin die Steuererwartungen prognostiziert. Im Rahmen der regelmäßigen Steuerschätzung nimmt er bereits eine Teil-Regionalisierung in die Ländergruppen A – Westdeutschland einschließlich Berlin – und Ländergruppe B – Ostdeutschland ohne Berlin – vor. Der Arbeitskreis sollte zukünftig mit der weiteren Aufgabe betraut werden, eine eigene Regionalisierung der Steuereinnahmen auf alle Bundesländer vorzunehmen. Die Methodik und die Ergebnisse der Regionalisierung sind zu veröffentlichen.³⁹

Beibehalten wird die verwendete Budgetsensitivität (BS^L). Diese fußt auf Daten einer Studie der OECD (Girouard und André 2005), welche vom ifo-Institut überprüft wurde (Büttner et al. 2005). Der dort geschätzte Wert für die Budgetsensitivität des Gesamtstaates ist in der Höhe dem der OECD-Studie sehr ähnlich, die ermittelten Teilelastizitäten weichen allerdings ab. Doch trotz der abweichenden Ergebnisse der Teilelastizitäten ist die Verwendung der Ergebnisse der OECD-Studie für die Budgetsensitivität der Länderhaushalte vertretbar (RWI 2010, S. 48). Da

³⁸ *Der Arbeitskreis Steuerschätzungen ist ein Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Ihm gehören neben dem federführenden BMF das BMWi, fünf Wirtschaftsforschungsinstitute, das Statistische Bundesamt, die Deutsche Bundesbank, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die Länderfinanzministerien und die Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände an. Die Zusammensetzung soll die Unabhängigkeit des Gremiums sichern.*

³⁹ *Transparente Verfahren bei der Ermittlung der Produktionslücken und des regionalen Steueraufkommens sind insbesondere notwendig, weil durch die Besetzung der beiden Gremien – Gemeinschaftsdiagnose und dem Arbeitskreis Steuerschätzung – auch auf diese Einfluss genommen werden kann.*

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

strukturelle Reformen Einfluss auf die Teilelastizitäten haben, sollten die verwendeten Elastizitäten jedoch möglichst bald neu berechnet werden.⁴⁰ Auch der Sachverständigenrat empfahl in einer Expertise implizit eine laufende Überprüfung der Elastizität der Steuereinnahmen (SVR 2007, S. 147).

Ebenfalls festgehalten wird im hier vorgeschlagenen Verfahren am Quotierungsschlüssel in Höhe des Anteils der Steuereinnahmen eines Landes an den gesamten Steuereinnahmen der Länder des Vorjahres. Konjunkturelle Einflüsse können sich unterschiedlich stark auf die Bundesländer auswirken und auch zu unterschiedlich starken Veränderungen der originären Steuereinnahmen führen. Jedoch nivelliert der bundesstaatliche Finanzausgleich diese Unterschiede bei der Einnahmentwicklung der Länder – der bereits vorher bestehende starke Gleichlauf der Steuereinnahmen der Länder wird dadurch noch verstärkt (RWI 2010, S. 14).

Die neue Formel für die Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente des Haushaltsmonitorings stellt sich wie folgt dar:

$$KK_{ex\ ante}^{L, Monitoring} = PL_{Gemeinschaftsdiagnose}^{absolut, nominal} \cdot BSL \cdot \frac{Steuern_{Vorjahr}^L}{Steuern_{Vorjahr}^{Ländergesamtheit}} \quad (4.7)$$

Mit dem Beschluss des Stabilitätsrates in seiner turnusmäßigen Mai-Sitzung steht die ex ante-Konjunkturkomponente ($KK_{ex\ ante}^L$) für jedes der 16 Bundesländer fest und somit ist transparent, mit welchem konjunkturellen Einfluss im Haushaltsjahr t zu rechnen ist. Die Landesregierungen wissen also mit zeitlichem Vorlauf, ob – bei Verwendung des ex ante-Steuereinnahmeansatzes – der Haushaltsplanentwurf mit einem Defizit aufgestellt werden darf oder ob Überschüsse im Jahr t zu erzielen sind, um den Ansprüchen des strukturellen Haushaltsmonitorings durch den Stabilitätsrat gerecht zu werden.

⁴⁰ Im Jahr 2013 wurde von der EU-Kommission in einer Studie ein Update einiger Parameter für die Berechnung für die Reagibilität von Einnahmen und Ausgaben der 27 EU-Staaten auf Veränderungen des BIPs vorgenommen. Diese haben sich trotz des langen Zeitraums seit der letzten Schätzung im Jahr 2005 nur geringfügig verändert. Die Autoren schlagen eine Überprüfung einzelner Parameter in einem 6-Jahres-Rhythmus vor (Mourre et al. 2013, S. 24).

Das Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Oder anders ausgedrückt: Die Länder wissen frühzeitig, wie die Haushalte aufzustellen sind, damit keine strukturellen Defizite entstehen. Zudem wird zu diesem Zeitpunkt der Wert für die ex ante-Steuereinnahmen fixiert. Abweichungen bei der Höhe der Steuereinnahmen ab diesem Zeitpunkt – sowohl bei Plan-Ansätzen als auch beim Ist-Ergebnis – werden als konjunkturell eingestuft und schlagen sich somit direkt auf die Höhe der erlaubten Defizite respektive Überschüsse aus, sofern sie nicht auf Rechtsänderungen basieren.

In der darauffolgenden Dezembersitzung befasst sich der Stabilitätsrat mit den Haushaltsplanentwürfen der Länder, die von den Landesregierungen in die Parlamente eingebracht wurden. Als Arbeitsgrundlage für die Sitzung führen die Gremien des Stabilitätsrates im November – identisch wie bisher (vgl. Kapitel 4.1) – eine Bereinigung der Finanzierungssalden durch. Der bereinigte ex ante-Finanzierungssaldo $FS_{ex\ ante, bereinigt}^L$ umfasst damit weitestgehend nur tatsächliche Vermögensveränderungen des Landes. Die Berechnung des bereinigten Finanzierungssaldos der Länder erfolgt in Vorbereitung auf die Sitzung des Rates im Dezember des Jahres t-1.

Nebenhaushalte, also Einrichtungen des Landes mit eigener Kreditermächtigung wie Landesbetriebe und Sondervermögen werden erst später in das Haushaltsmonitoring mit einbezogen. Grundsätzlich wäre deren Einbeziehung bei der Berechnung des ex ante-Finanzierungssaldos wünschenswert, jedoch liegen in vielen Fällen keine ausreichend sicheren Prognosen über Einnahme- und Ausgabenentwicklungen der Nebenhaushalte vor. Auch im Verfahren zur Überwachung der Konsolidierungsverpflichtungen werden die Einnahmen und Ausgaben der Nebenhaushalte erst nach Ablauf des Haushaltsjahres erfasst. An diesem Vorgehen wird aus praktischen Erwägungen festgehalten.

Der Haushaltsplanentwurf eines Landes besteht die Anforderungen des strukturellen Haushaltsmonitoring, wenn gilt,

$$FS_{bereinigt, ex\ ante}^L - KK_{ex\ ante}^{L, Monitoring} > 0. \quad (4.8)$$

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Im Falle von $FS_{bereinigt, ex\ ante}^L < KK_{ex\ ante}^L$ spricht der Stabilitätsrat in seiner Dezembersitzung des Jahres t-1 eine Warnung aus, dass der Haushaltsplanentwurf des betroffenen Landes zu einem strukturellen Defizit führen würde. Einhergehend mit dieser offiziellen Warnung werden die zugrunde liegenden Berechnungen vom Stabilitätsrat publiziert, um eine möglichst umfassende Transparenz sicherzustellen. Dem Landesparlament liegt somit unmittelbar vor Verabschiedung des Haushaltsplanentwurfs – die in der Regel in einer der letzten Plenarsitzungen im Dezember erfolgt – eine externe Einschätzung darüber vor, ob nach objektiven Kriterien von einem strukturell ausgeglichenen Haushalt ausgegangen werden kann oder nicht. Wird keine Warnung des Stabilitätsrates ausgesprochen, gibt es auch keinen Handlungsauftrag an das Landesparlament. Erfolgt eine Warnung, hat das Parlament als Gesetzgeber die Möglichkeit, notwendige Änderungen des Haushaltsplanentwurfs durchzuführen.

In der Mai-Sitzung des Stabilitätsrates im Jahr t prüft dieser die von den Landesparlamenten verabschiedeten Haushaltspläne. Angelehnt an das Verfahren bei der Überwachung der Konsolidierungshilfeverpflichtungen werden jedoch nicht die mit Zeitablauf eventuell veränderten Informationen über die Produktionslücke $PL_{Gemeinschaftsdiagnose}^{absolut, nominal}$ genutzt, sondern auf die Veränderung der Steuereinnahmen abgezielt.

$$KK_{HH-Plan}^{L, Monitoring} = KK_{ex\ ante}^{L, Monitoring} + Steuern_{HH-Plan, t}^L - Steuern_{ex\ ante}^{L, Monitoring} - Rechtsänderungen^L \quad (4.9)$$

Alle Veränderungen des Steuereinnahmeansatzes im beschlossenen Haushaltsplan ($Steuern_{HH\ Plan, t}^L$) im Vergleich zum im Mai des Jahres t-1 festgelegten ex ante-Steuereinnahmeansatz ($Steuern_{ex\ ante}^L$) werden als konjunkturell eingestuft, sofern sie nicht auf Rechtsänderungen basieren. Identisch wie beim Verfahren des Stabilitätsrates bei der Überwachung der Konsolidierungshilfeverpflichtungen führt also eine Anhebung der erwarteten Steuereinnahmen

Das Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

$Steuern_{HH-Plan, t}^L$ zu einer Veränderung der vorher identifizierten Konjunkturkomponente in gleicher Höhe.⁴¹ Der Stabilitätsrat bescheinigt einem Land einen Haushaltsplan ohne strukturelles Defizit, wenn gilt,

$$FS_{bereinigt, HH-Plan}^L - KK_{HH-Plan}^{L, Monitoring} > 0. \quad (4.10)$$

War ein Haushaltsplanentwurf bei der Einbringung nicht strukturell ausgeglichen, so können entweder Mehreinnahmen aus Rechtsänderungen oder Einsparungen auf der Ausgabenseite zu einem strukturellen Haushaltsausgleich führen. Im Falle von $FS_{bereinigt, HH-Plan}^L < KK_{HH-Plan}^L$ plant das Land im Haushaltsjahr mit einem strukturellen Defizit. Der Stabilitätsrat erklärt in einem solchen Fall den Haushaltsplan des Landes als nicht vereinbar mit einer einheitlichen Definition strukturell ausgeglichener Haushalte.

Die Beurteilung der von den Landesparlamenten beschlossenen Haushaltspläne ist die entscheidende Wegmarke im strukturellen Haushaltsmonitoring. Verwendet man eine funktionierende Schuldenbremse für Länderhaushalte als Gradmesser, wäre eine Verabschiedung eines Haushaltes mit Einnahmen resultierend aus einer strukturellen Neuverschuldung ein Bruch des Art. 109 Abs. 3 GG, wonach die Haushalte der Länder ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Dabei sind Regelungen zur symmetrischen Konjunkturbereinigung sowie für Ausnahmen bei Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen erlaubt, jedoch nicht eine rein strukturelle Kreditaufnahme.

Hätten die Bundesländer eine Schuldenbremse im Landesrecht verankert, die den Ansprüchen einer fundierten Konjunkturbereinigung sowie einer sinnvollen Berechnung des Finanzierungssaldos entspräche, wäre zu diesem Zeitpunkt ein Bruch des Landesrechts anzunehmen. Im Falle einer Verankerung der Schuldenbegrenzungsregelung in der Verfassung wäre eine Klage der Opposition vor dem

⁴¹ *Tatsächlich wird die Anpassung der ex ante-Konjunkturkomponente auch bei der Überprüfung des Haushaltsplanentwurfes in der vorhergegangenen Dezembersitzung notwendig, falls der Steuereinnahmeansatz des Entwurfs von den landesspezifischen ex ante-Steuereinnahmen abweicht.*

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Verfassungsgerichtshof für eine richterliche Überprüfung möglich. Das Verfassungsgericht könnte anschließend mit einem Urteil Klarheit schaffen und im Falle eines verfassungswidrigen Haushalts auch zu drastischen Mitteln wie dem Erlass einer einstweiligen Anordnung greifen und der Landesregierung aufgeben, den Haushaltsvollzug nicht vorzunehmen.⁴²

Fällt ein Land durch das strukturelle Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates und bricht nicht die landesrechtliche Schuldenbegrenzungsregelung, handelt es sich aller Voraussicht nach um eine Schuldenbegrenzungsregelung, die im Sinne nachhaltiger Haushalte unzureichend definiert ist. Das Land sähe sich also in diesem Fall mit keinerlei rechtlichen Konsequenzen konfrontiert, müsste aber die abweichende Definition der strukturellen Haushaltslage nach Landesrecht zumindest rechtfertigen. Die vom Land getroffene Definition eines strukturell ausgeglichenen Haushalts stünde durch die abweichende Einschätzung des Stabilitätsrates nicht unwidersprochen im Raum.

5.2 Das Haushaltsmonitoring während des Haushaltsvollzugs

Nach Verabschiedung eines Haushaltsplans können im laufenden Haushaltsjahr noch Nachträge zum Haushaltsgesetz vorgenommen werden. Im Falle unerwarteter neuer Aufgaben oder sich abzeichnender Steuermehreinnahmen sind solche Nachtragshaushalte üblich. Strukturell ausgeglichene Haushalte sollen jedoch nicht nur bei Verabschiedung des Haushaltsgesetzes, sondern auch bei Nachtragshaushalten überprüft werden. Denn auch in diesen Fällen gilt, dass die Bewertungen des Stabilitätsrates für Öffentlichkeit sorgen können. Während Haus-

⁴² Dies hat der Verfassungsgerichtshof NRW im Jahr 2011 getan, um zu verhindern, dass das Land Nordrhein-Westfalen Kreditermächtigungen des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 wahrnimmt. Ein späteres Urteil über eine Verfassungswidrigkeit des Nachtragshaushaltsgesetz 2010 wäre sonst möglicherweise ins Leere gelaufen, da die Landesregierung durch faktischen Vollzug der streitigen Höhe der Kreditaufnahme „vollendete Tatsachen“ hätte schaffen können (Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen 18.01.2011). Der Nachtragshaushalt 2010 wurde später vom Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig eingestuft (Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15.03.2011).

Das Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

haltsdebatten in den Länderparlamenten noch eine gewisse Öffentlichkeit erreichen – insbesondere die damit verbundenen Generaldebatten von Landesregierung, regierungstragenden Fraktionen sowie den Fraktionen der Opposition in den Parlamenten –, werden Nachtragshaushalte kaum wahrgenommen und von den Medien auch nur in geringerem Umfang wiedergegeben.

Sofern ein Landesparlament also einen Nachtragshaushalt mit ausreichend Abstand zur jährlich im Dezember stattfindenden Sitzung des Stabilitätsrates beschließt, sollte dieser ebenfalls vom Stabilitätsrat beurteilt werden. Die Vorgehensweise ist dabei analog zum Verfahren bei der Beurteilung des Haushaltsgesetzes. Abweichende Steuereinnahmen im Nachtragshaushalt $Steuern_{Nachtrag, t}^L$ werden als konjunkturell bedingt eingestuft. Somit gilt:

$$KK_{Nachtrag}^{L, Monitoring} = KK_{ex\ ante}^{L, Monitoring} + Steuern_{Nachtrag, t}^L - Steuern_{ex\ ante}^{L, Monitoring} - Rechtsänderungen^L \quad (4.11)$$

Enthält der Nachtragshaushalt also einen erhöhten Steuereinnahmeansatz, der nicht auf Rechtsänderungen zurückzuführen ist, erhöht sich die Konjunkturkomponente entsprechend. Bei einem zuvor strukturell ausgeglichenen Haushalt wäre eine Erhöhung der Kreditaufnahme somit nicht erlaubt. Im gegenteiligen Falle von Steuermindereinnahmen, sofern diese ebenfalls nicht auf Rechtsänderungen basieren, entwickelt sich die Konjunkturkomponente positiv. Durch einen Nachtragshaushalt dürfte die Kreditaufnahme im gleichen Umfang erhöht werden, wie die Steuereinnahmen wegbrechen.

Diese Ausgestaltung des strukturellen Haushaltsmonitorings schafft eine hohe Praktikabilität. Ohne diese Möglichkeit sähe sich die Landesregierung mit einer Situation konfrontiert, zwar unverschuldet weniger finanzielle Mittel zur Verfügung zu haben, jedoch keine neuen Schulden aufnehmen zu dürfen, um die Ausgaben zu decken. Besonders im Falle von Länderhaushalten, die einen hohen Anteil an fest gebundenen Mitteln für beispielsweise Personal oder die Zuweisungen an die Kommunen aufweisen, ist dies ein relevanter Aspekt. Ein Gegensteuern durch Minderausgaben im laufenden Haushalt dürfte äußerst schwer fallen.

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Am Beispiel Nordrhein-Westfalen lässt sich erkennen, dass die dortige Landesregierung auf Veränderungen bei der Steuerschätzung und der Entwicklung der Steuereinnahmen im Haushaltsvollzug reagiert und diese in Nachtragshaushalten berücksichtigt. Im zweiten Nachtragshaushalt 2015 des Landes Nordrhein-Westfalen – der wegen der enorm gestiegenen Zahl an Asylbewerbern und dem damit verbundenen Mehrbedarf an Planstellen, Stellen und Haushaltsmitteln notwendig wurde – wurde auch der Steuereinnahmeansatz nach oben korrigiert. Durch die Erhöhung des Steueransatzes um 468 Millionen Euro wurde ein Großteil der Mehrausgaben gegenfinanziert – die Nettokreditaufnahme stieg deshalb lediglich um weitere 24 Millionen Euro an (FM NRW 2015a, S. 20 f.).

Die Erhöhung des Steuereinnahmeansatzes hätte beim Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates jedoch nur zu Teilen für Mehrausgaben verwendet werden dürfen: Der Bund stellte den Ländern insgesamt 500 Millionen Euro über einen entsprechenden einmaligen Festbetrag an der Umsatzsteuer zur Verfügung – eine einmalige Rechtsänderung. Hiervon entfielen 108 Millionen Euro auf das Land Nordrhein-Westfalen. Diese hätten im strukturellen Haushaltsmonitoring die Konjunkturkomponente nicht erhöht und hätten somit Spielraum auf der Ausgabenseite geschaffen. Die Ansatzserhöhung um weitere 360 Millionen Euro aufgrund der Erkenntnisse aus der Mai-Steuerschätzung 2015 hätte zu einem Anstieg der Nachtragshaushalt-Konjunkturkomponente ($KK_{Nachtrag}^L$) in gleicher Höhe geführt. Ein Ausgabenanstieg über die 108 Millionen Euro hinaus wäre deshalb nur möglich gewesen, wenn das Land einen finanziellen Puffer vorzuweisen hätte, also strukturelle Überschüsse erwirtschaftet würden. Bei einer Nettokreditaufnahme von fast 2 Milliarden Euro im Jahr 2015 ist davon aber nicht auszugehen.

Ein gegenteiliges Szenario war in Nordrhein-Westfalen beim Nachtragshaushalt 2014 zu beobachten: Unter anderem wurde aufgrund der im zweiten Quartal 2014 eingetretenen negativen Entwicklung der Steuereinnahmen der Ansatz für diese um 1,17 Milliarden Euro abgesenkt und die Nettokreditaufnahme um rund 800 Millionen Euro angehoben. Da der Einnahmerückgang nicht auf Rechtsänderungen zurückzuführen war, hätten diese Steuermindereinnahmen beim strukturellen Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates die Konjunkturkomponente ($KK_{Nachtrag}^L$) erhöht. Eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme in Höhe von

Das Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

1,17 Milliarden Euro aufgrund einer sich eintrübenden wirtschaftlichen Entwicklung wäre also grundsätzlich zulässig gewesen.

5.3 Das Haushaltsmonitoring nach Haushaltsvollzug

In der turnusmäßigen Mai-Sitzung des Stabilitätsrates nach Ablauf des Haushaltsjahres findet die abschließende Beurteilung aller Länderhaushalte statt. Das Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates erfährt hier einen gewissen Strukturbruch:

- (1) Es werden Ist- statt Plandaten verwendet. Die Umstellung von Plan- zu Ist-Daten erfolgt, um die tatsächliche Haushaltsentwicklung zu erfassen. Ähnlich wie bei der Schuldenbremse ist es für das Haushaltsmonitoring von Bedeutung, dass nicht nur die Aufstellung der Haushalte überwacht wird, sondern auch Auswirkungen im Haushaltsvollzug berücksichtigt werden. Zum einen werden sich die Konjunktur und damit die konjunkturbedingten Einnahmen und Ausgaben in der Regel anders entwickeln als zum Zeitpunkt der Planung angenommen.

Zum anderen können bei der Etatisierung von Einnahmen und Ausgaben Schätzfehler auftreten, die zu einer erheblichen – nicht konjunkturell bedingten – Abweichung von der geplanten Kreditaufnahme führen. Beispiele sind die Schätzung der finanziellen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen, Sozialreformen oder auch technische Probleme bei der Umsetzung geplanter Maßnahmen (Kastrop und Snelting 2008, S. 378 f.). Die Kassenergebnisse der Länderhaushalte liegen mit der von Destatis veröffentlichten Fachserie über die vierteljährlichen Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts zeitnah vor und geben ein aktuelles Bild der öffentlichen Finanzsituation wieder.

- (2) Der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben der Nebenhaushalte wird dem Finanzierungssaldo des Landes hinzugerechnet. Die Einbeziehung der Einrichtungen des Landes mit eigener Kreditermächtigung in den Finanzierungssaldo des Landes schließt eine relevante Umgehungsmöglichkeit

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

des Haushaltsmonitorings. Wie oben beschrieben, ist diese Vorgehensweise konsequent, da sonst eine Umgehung des Monitorings erfolgen kann, indem ein Land Aufgaben ausgliedert und die Aufgabenerfüllung nicht adäquat finanziell kompensiert. Weisen die Kassenergebnisse dieser Einrichtungen Defizite aus, so sind diese dem Sektor Staat zuzurechnen. Die Hinzurechnung der Nebenhaushalte erfolgt erst in der ex post-Betrachtung, da diese Informationen nicht vorher zur Verfügung stehen und schwer zu approximieren sind.

Die Anpassung der ex post-Konjunkturkomponente erfolgt analog zu den vorherigen Schritten, indem alle seit Mai des Jahres t-1 eingetretenen Abweichungen bei den Steuereinnahmen als konjunkturell eingestuft werden, sofern sie nicht auf Rechtsänderungen beruhen. Daraus folgt folgende Formel für die ex post-Konjunkturkomponente:

$$KK_{ex\ post}^{L, Monitoring} = KK_{ex\ ante}^{L, Monitoring} + Steuern_{IST, t}^L - Steuern_{ex\ ante}^{L, Monitoring} - Rechtsänderungen^L. \quad (4.12)$$

Im Falle von $FS_{IST, bereinigt, inkl. NebenHH}^L - KK_{ex\ post}^L > 0$, weist das Bundesland im Jahr t kein strukturelles Defizit aus. Grundsätzlich gilt bei der Berechnung der Konjunkturkomponente der gleiche Wirkungszusammenhang wie bei den vorherigen Prüfungen: Eine Veränderung der Höhe der Steuereinnahmen wird als konjunkturell eingestuft, solange die Veränderung nicht auf Rechtsänderungen zurückzuführen ist.

Es verändert sich also die Konjunkturkomponente in genau dem Umfang, in dem sich die Steuereinnahmen konjunkturbedingt verändern. Musste ein Land im Jahr t wegen der Überauslastung des Produktionspotentials Überschüsse im Haushaltsplan ausweisen, um einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, so müssen diese Überschüsse im Falle von Steuerermehreinnahmen höher ausfallen. Im Falle von Steuermindereinnahmen sinkt die notwendige Höhe des Überschusses, gegebenenfalls kann sich das Vorzeichen drehen und dem Land werden wegen eines konjunkturellen Einbruchs der Steuereinnahmen auch Einnahmen aus Krediten erlaubt.

Das Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Abbildung 4:
Zeitlicher Ablauf des strukturellen Haushaltsmonitoring für das Haushaltsjahr t

Zeitpunkt	Tätigkeit
t-1	
Mai-Sitzung	Beschluss und Veröffentlichung der ex ante-Konjunkturkomponente durch den Stabilitätsrat.
Dezember-Sitzung	Bewertung der Haushaltsplanentwürfe der 16 Bundesländer anhand der ext ante-Konjunkturkomponente vor deren Verabschiedung.
t	
Mai-Sitzung	Evaluierung der beschlossenen Haushaltspläne der Länder.
Dezember-Sitzung	Evaluierung der durch Nachträge veränderten Haushaltspläne der Länder.
t+1	
Mai-Sitzung des Stabilitätsrates	Evaluierung der Haushaltsabschlüsse mit Kassenergebnissen.

Eigene Darstellung.

Die letzte Stufe des Haushaltsmonitorings kann die vorherigen Prüfschritte auf den Kopf stellen. Der Kernhaushalt eines Landes, der im Monitoring in den Jahren t-1 und t noch als nicht strukturell ausgeglichen galt, kann durch Überschüsse der Nebenhaushalte des Landes in den strukturellen Ausgleich rutschen. Umgekehrt gilt: Ein vorher strukturell ausgeglichener Haushalt, der alle Stufen des Monitorings erfolgreich durchlaufen hat, kann durch Fehlbeträge in den Nebenhaushalten in ein strukturelles Defizit gleiten. Der Anreiz, Nebenhaushalte zu bilden, um einer Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat zu umgehen, darf nicht geschaffen werden. Deshalb ist eine Erfassung der Nebenhaushalte – wie es der Stabilitätsrat bei der Überwachung der Konsolidierungsverpflichtungen zurzeit vornimmt – notwendig.

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Den Ländern bleibt hierbei eine Lösung, um ein ungewolltes, nachträgliches Hineinrutschen in nicht strukturell ausgeglichene Haushalte zu verhindern: Sie müssen deutliche finanzielle Puffer einplanen. Sicherheitsabstände zu den verfassungsmäßigen Neuverschuldungsgrenzen fordert auch die Deutsche Bundesbank, um kurzfristige und potenziell prozyklische Anpassungsanforderungen nach unerwartet ungünstigen Entwicklungen zu vermeiden (Deutsche Bundesbank 2012, S. 31 ff.). Gleiches gilt hierbei für unerwartete Veränderungen des Finanzierungssaldos des Landes durch Nebenhaushalte, die erst nachträglich erkannt werden. Letztlich liegt es in der Verantwortung des jeweiligen Landes, ab dem Jahr 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte vorzuweisen. Lassen sich die Einnahmen und Ausgaben der Nebenhaushalte nicht valide prognostizieren, helfen deutliche Sicherheitsabstände, also strukturelle Überschüsse, um ein unbeabsichtigtes Abrutschen in ein strukturelles Defizit zu vermeiden.

Das Monitoring aller Länderhaushalte des Jahres t endet somit mit der Sitzung des Stabilitätsrates im Mai des Folgejahres. Der Stabilitätsrat veröffentlicht anschließend auch die Ergebnisse der ex post-Betrachtung der Länderhaushalte. Der zeitliche Ablauf des Verfahrens wird in Abbildung 4 skizziert.

6. Fazit

Die Einführung einer neuen Regelung zur Begrenzung der strukturellen Neuverschuldung bei Bund und Ländern scheint mit der Neufassung der Art. 109 in Verbindung mit Art. 115 sowie den Übergangsvorschriften in Art. 143d Grundgesetz gelungen zu sein. Während der Bund bereits entsprechende Ausführungsgesetze geschaffen hat und anwendet, hinken viele Länder in der Umsetzung einer neuen landesrechtlichen Verschuldungsregelung hinterher. Zusätzlich zeichnet sich ab, dass es zum Jahr 2020 keine einheitliche Schuldenbegrenzungsregelung in den 16 Ländern geben wird. Zwar ist die Umsetzung einer Schuldenbegrenzungsregelung im Landesrecht reine Ländersache und somit ist diese Vielfalt bei landesrechtlichen Regelungen zu akzeptieren, dies ist jedoch jenseits von der Frage über verfassungsrechtliche Kompetenzen unbefriedigend.

Erstens führt dies aller Voraussicht nach zu einer abweichenden Aussagekraft der Schuldenbremsen: Während bei identischer Wirtschaftslage ein Land mit einer rigiden Auslegung einer Schuldenbegrenzungsregelung einem starken Konsolidierungsdruck ausgesetzt sein könnte, würde ein anderes Land mit einer weniger konsequenten Regelung Auswege aus diesem Druck suchen und finden können – beispielsweise durch die Nutzung von Nebenhaushalten. Deshalb ist zweitens auch nicht sichergestellt, ob die unterschiedlichen Schuldenbegrenzungsregelungen der Bundesländer tatsächlich das dauerhafte Anwachsen der Schuldenberge beenden, was Ziel einer funktionierenden Schuldenbegrenzungsregelung sein sollte.

Da die präferierte Lösung einer einheitlichen Schuldenregelung nicht erzwungen werden kann, wird in diesem Aufsatz eine Second-best-Lösung dargestellt, die an das bereits existierende Verfahren der Überwachung der Konsolidierungsverpflichtungen durch den Stabilitätsrat angelehnt ist. Das hier dargestellte Monitoring des Stabilitätsrates schafft eine umfassende und transparente Überprüfung der Haushalte der Länder. Hierbei stellt der Stabilitätsrat eine Vergleichbarkeit aller Länderhaushalte her, misst diese dann an einer für alle Länder identisch hergeleiteten Konjunkturkomponente und veröffentlicht seine Ergebnisse. Die Anforderung ist dabei ein Haushalt, der in einer konjunkturellen Normallage ohne Einnahmen aus Krediten auskommt.

Das Monitoring ist dabei leicht umzusetzen, da alle notwendigen Informationen des Verfahrens zum jeweiligen Zeitpunkt vorliegen und die grundsätzliche Institution – der Stabilitätsrat – bereits existiert. Zudem entfällt ab dem Jahr 2020 die Aufgabe des Stabilitätsrates, die Konsolidierungsverpflichtungen zu überwachen, da die Konsolidierungshilfen letztmalig im Jahr 2019 ausgezahlt werden. Die freiwerdenden Ressourcen des Stabilitätsrates sind somit für das neu einzuführende Monitoring ab dem Jahr 2020 nutzbar und das notwendige Know-How bereits vorhanden.

Neben diesen rein praktischen Überlegungen bietet sich der Stabilitätsrat für diese Aufgabe an, da er sich in der Vergangenheit trotz seiner Besetzung mit Vertretern der Länder als glaubwürdig herausgestellt hat. Bisher war keine politische

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Einflussnahme oder Blockadehaltung zu erkennen (RWI 2011, S. 14). Gerade die hochrangige Besetzung des Stabilitätsrates – ihm gehören der Bundesfinanzminister, der Bundeswirtschaftsminister und die Finanzminister bzw. -senatoren der Länder an – gibt den Entscheidungen eine demokratische Legitimation und sorgt für eine breite Öffentlichkeit. Bei einem Monitoring der Haushalte durch eine andere Instanz – beispielsweise unabhängige Wirtschaftsforschungsinstitute – gälte dies nur bedingt.

Die einzelnen Stufen des Haushaltsmonitorings des Stabilitätsrates verlaufen dabei wie folgt:

- (1) Der Stabilitätsrat berechnet und veröffentlicht die landesspezifischen Konjunkturkomponenten. Die Länder wissen somit frühzeitig, welche Defizite wegen des zu erwartenden konjunkturellen Einflusses in der Haushaltsplanung erlaubt sind oder mit welchen Überschüssen sie kalkulieren müssen.
- (2) In seiner Dezembersitzung misst der Stabilitätsrat die Haushaltsplanentwürfe der Bundesländer an den landesspezifischen Konjunkturkomponenten. Stellt er ein strukturelles Defizit fest, so spricht er eine Warnung aus. Die Empfehlung an die jeweiligen Parlamente ist dabei klar: Der Haushaltsplanentwurf sollte vor Verabschiedung korrigiert werden.
- (3) Während des laufenden Haushaltsjahres überprüft der Stabilitätsrat in seiner Mai-Sitzung die von den Landesparlamenten beschlossenen Haushaltspläne und in der kommenden Sitzung im Dezember mögliche Nachtragshaushalte nach dem Prinzip, dass alle von den Erwartungen abweichenden Steuereinnahmen als konjunkturell eingestuft werden, sofern sie nicht auf Rechtsänderungen zurückzuführen sind. Der Stabilitätsrat stellt offiziell ein strukturelles Defizit fest, wenn die Nettokreditaufnahme die Konjunkturkomponente übersteigt und sich konjunkturbedingte Mehreinnahmen nicht in Überschüssen im Haushalt widerspiegeln. In dieser Stufe des Monitorings werden sowohl Änderungen am Haushaltsplan erfasst, die noch vor Verabschiedung im parlamentarischen Verfahren erfolgt

sind, als auch Veränderungen durch mögliche Nachtragshaushalte. Es gilt: Deckt der Stabilitätsrat ein strukturelles Defizit auf, so wird diese Tatsache in einem Beschluss festgehalten und veröffentlicht.

- (4) In der Sitzung, die im Mai nach dem Haushaltsjahr stattfindet, wird der letzte Schritt des Haushaltsmonitorings vollzogen. Der Haushaltsvollzug des Landes wird mit Ist-Daten auf ein mögliches strukturelles Defizit durchleuchtet. In diesem Schritt werden auch die Nebenhaushalte zum Finanzierungssaldo des Landes hinzugerechnet. Die Daten für den Kernhaushalt der Länder liegen mit den vierteljährlichen Kassenergebnissen der Länderhaushalte zu dem Zeitpunkt vor. Die Einnahmen und Ausgaben der Einrichtungen des Landes mit eigener Kreditermächtigung melden die Länder an den Stabilitätsrat.

Da der Stabilitätsrat im Rahmen des Haushaltsmonitorings über keine rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten verfügt, ist eine transparente Darstellung seiner Arbeiten besonders wichtig. So soll öffentlicher und politischer Druck auf sowohl die Landesregierungen als auch die Parlamente geschaffen werden, nur strukturell ausgeglichene Haushaltsentwürfe in das parlamentarische Verfahren einzubringen, respektive zu verabschieden.

Da dem Stabilitätsrat im Rahmen des Monitorings seine bislang einzige Sanktionsmöglichkeit – der nachträgliche Entzug der Konsolidierungshilfen – fehlt, würde ein ausschließlich nachträgliches Feststellen einer strukturellen Neuverschuldung drohen, rein deklaratorischen Charakter zu haben. Der in der Kritik stehende Haushalt wäre längst vollzogen und ein öffentlicher und politischer Druck würde ins Leere laufen müssen. Um jedoch die Möglichkeit der Umgehung der Schuldenbremse durch Nebenhaushalte zu schließen, umfasst das Monitoring auch die Jahresabschlüsse der Bundesländer mit Kassenergebnissen (Ist-Daten) und bezieht die Ist-Einnahmen und –Ausgaben der Nebenhaushalte mit ein. Die Haushalte der Bundesländer werden somit durch das Monitoring von dem Zeitpunkt der Aufstellung, über die Verabschiedung sowie Veränderung durch Nachträge, bis hin zum Haushaltsabschluss überwacht.

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Bestenfalls würde das Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates bei den Ländern zu der Einsicht führen, die eigene landesrechtliche Schuldenbegrenzungsregelung so zu definieren, dass keine strukturellen Defizite mehr entstehen dürfen. Die Intention der Schuldenbremse, künftig die Verschuldungsmöglichkeiten deutlich zu reduzieren und die Schuldenstandsquote spürbar und nachhaltig zu senken, wäre damit erreicht (Deutscher Bundestag 2009, S. 6 f.). Bei anzunehmendem Wirtschaftswachstum würde zudem künftig die Zins-Ausgabenquote sinken und bisher verlorengelassenen Haushaltsspielraum durch real sinkende Zinsausgaben schrittweise wieder zurückgewonnen.

Literaturverzeichnis

BMF; FM SL (2011): Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zwischen dem Bund und dem Saarland. Hg. v. Stabilitätsrat. Bundesministerium der Finanzen; Finanzministerium Saarland. Berlin. Online verfügbar unter http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ueberwachung-Konsolidierungshilfen/Verwaltungsvereinbarungen/KonsoVV_SL.pdf, zuletzt geprüft am 20.10.2015.

Bravidor, Christoph (2012): Die Umsetzung der Verschuldungsregelung in den Ländern. In: Clemens Hetschko, Johannes Pinkl, Professor Hermann Plünder und Marius Thye (Hg.): Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II. Eine Zwischenbilanz. 1. Aufl. Hamburg: BLS Press (Schriften der Bucerius Law School, 11), S. 11–35, zuletzt geprüft am 23.07.2015.

Buscher, Daniel; Fries, Jan (2014): Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Schuldenbremse. In: Stefan Koriath, Thomas Lenk, Hendrik Scheller und Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, v.224), S. 367–383.

Büttner, Thiess; Dehne, Anita; Flaig, Gebhard; Hülsewig, Oliver; Winker, Peter (2005): Berechnung der BIP-Elastizitäten öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zu Prognosezwecken und Diskussion ihrer Volatilität. Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. München (Ifo-Forschungsberichte).

BVerfG, Urteil vom 27.05.1992, Aktenzeichen 2 BvF 1/88, 2 BvF 2/88, 2 BvF.

BVerfG, Urteil vom 09.07.2007, Aktenzeichen 2 BvF 1/04.

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Christ, Josef (2009): Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat. Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen. In: *NVwZ* (21), S. 1333–1339, zuletzt geprüft am 21.08.2015.

Destatis (2013): Fachserie 14, Reihe 2. Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts. Hg. v. Statistische Bundesamt. Wiesbaden.

Destatis (2014a): Fachserie 14, Reihe 2. Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts. Hg. v. Statistische Bundesamt. Wiesbaden.

Destatis (2014b): Fachserie 14, Reihe 3.1. Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte. Hg. v. Statistische Bundesamt. Wiesbaden.

Deutsche Bundesbank (2012): Monatsbericht Oktober 2012. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2012/2012_10_monatsbericht.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 12.04.2016.

Deutsche Bundesbank (2015): Monatsbericht Juli 2015. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2015/2015_07_monatsbericht.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 12.04.2016.

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

Döhrn, Roland; Gebhardt, Heinz (2013): Die fiskalischen Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise. Hg. v. Institut für Betriebswirtschaft und Volkswirtschaft. Universität Duisburg-Essen. Essen (198).

FM NRW (2013): Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2013–2017. Hg. v. Finanzministerium Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Literaturverzeichnis

FM NRW (2015a): Finanzplanung 2015 bis 2019 mit Finanzbericht 2016 des Landes Nordrhein-Westfalen. Hg. v. Finanzministerium Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

FM NRW (07.05.2015): BLB – Neuausrichtung und Gehaltszahlung an den ehemaligen Geschäftsführer Rolf Krähmer. Düsseldorf. Online verfügbar unter http://www.fm.nrw.de/presse/2015_05_07_BLB_Kraehmer.php, zuletzt geprüft am 21.07.2015.

FM NRW (2015b): Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen. Regionalisierung der Steuermehreinnahmen für das Land Nordrhein-Westfalen. Vorlage 16/3017. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, zuletzt geprüft am 29.07.2015.

Gebhardt, Heinz; Matz, Florian; Schmidt, Christoph M.; Kambeck, Rainer (2012): Länderverschuldung: Hoher Konsolidierungsbedarf, unzureichende Konsolidierungsbemühungen. In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 61 (2), S. 214–231.

Girouard, Nathalie; André, Christophe (2005): Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances For OECD Countries. In: *OECD Economics Department Working Papers* (434).

Groh, Kathrin (2010): Schuldenbremse und kommunale Selbstverwaltungsgarantie. In: *Landes- und Kommunalverwaltung* 20 (1), S. 1–48, zuletzt geprüft am 09.09.2015.

Gröpl, Christoph (2010): Die Schuldenbremse in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland. In: *Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht* 4 (11), S. 401–406, zuletzt geprüft am 10.09.2015.

Gröpl, Christoph (2014): Die "Schuldenbremse" im Freistaat Sachsen. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Dresdner Vorträge zum Staatsrecht, 8).

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Henneke, Hans-Günter (2014a): Art. 109. In: Bruno, Hans Hofmann und Hans-Günter Henneke: Schmidt-Bleibtreu. GG Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 13. Auflage.

Henneke, Hans-Günter (2014b): Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG im Landes-(verfassungs-) recht. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 29 (3), S. 201-218, zuletzt geprüft am 21.08.2015.

Hetschko, Clemens; Thye, Marius (2012): Die Bereinigung um finanzielle Transaktionentapp. Achillesferse der deutschen Schuldenbremse. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* (12), S. 743-747, zuletzt geprüft am 09.09.2015.

Heusch, Andreas; Schönenbroicher, Klaus (2010): Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen. Kommentar. 1. Aufl. Siegburg: Reckinger.

Huber, Peter M. (2011): Bundesverfassungsrecht und Landesverfassungsrecht. In: *Niedersächsische Verwaltungsblätter* 18 (9), S. 233-239.

Ifo (2015): Personal der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen: Entwicklungen und Handlungsoptionen zur Neustrukturierung. Gutachten im Auftrag der Enquetekommission zur Bewertung der Tragfähigkeit. Unter Mitarbeit von Niklas Potrafke, Stefan Koriath, Markus Reischmann und Marina Riem. Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V. München (Ifo-Forschungsberichte, 69).

IWH (2010): Schuldenbremse: Bisherige Beschlüsse stellen Gelingen auf Länderebene infrage (Pressemitteilung). Halle.

Kastrop, Christian; Snelting, Martin (2008): Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine neue Schuldenregel. In: *Wirtschaftsdienst* 88 (6), S. 375-382.

Kirchgässner, Gebhard (2014): Die Schuldenbremse der Bundesländer: eine Fehlkonstruktion? In: *Wirtschaftsdienst* 94 (10), S. 721-724, zuletzt geprüft am 24.08.2015.

Literaturverzeichnis

Koemm, Maxi (2011): Eine Bremse für die Staatsverschuldung? Verfassungsmäßigkeit und Justitiabilität des neuen Staatsschuldenrechts. Tübingen: Mohr Siebeck.

Korioth, Stefan (2007): Haushaltsnotlagen der Länder. Eigenverantwortung statt Finanzausgleich. In: *Wirtschaftsdienst* 87 (3), S. 182-188, zuletzt geprüft am 30.07.2015.

Korioth, Stefan (2009): Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform. In: *JuristenZeitung* 64 (14), S. 729-737.

Korioth, Stefan (2015): Rituale im Finanzverfassungsrecht und ihre Folgen. Fünf Jahre Stabilitätsrat. In: Martin Junkernheinrich, Stefan Korioth, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen. 1. Aufl. Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verl. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 232), S. 299-313.

Kube, Hanno (2014): Art. 109. In: Theodor Maunz und Günter Dürig: Grundgesetz-Kommentar. 72. Ergänzungslieferung.

Landtag von Baden-Württemberg (2012): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Finanzen und Wirtschaft zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 15/2561 Haushaltsbegleitgesetz 2013/14. Drucksache 15 / 2617. Stuttgart.

Lenz, Christofer; Burgbacher, Ernst (2009): Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 62. (35), S. 2561-2624, zuletzt geprüft am 21.07.2015.

Mitze, Timo; Matz, Florian (2015): Public debt and growth in German federal states. What can Europe learn? In: *Journal of Policy Modeling* (37), S. 208-228.

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Mourre, Gilles; Isbasoiu, George-Marian; Paternoster, Dario; Salto, Matteo (2013): The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework. An update. European Economy - Economic papers. Hg. v. European Commission. Brussels.

Nierhaus, Wolfgang (2002): Die Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute. In: *ifo Schnelldienst* 55 (8), S. 40-42. Online verfügbar unter https://www.cesifo-group.de/DocDL/ifosd_2002_8_2.pdf, zuletzt geprüft am 23.07.2015.

Reimer (2013): Art. 109. In: Volker Epping und Christian Hilgruber: Grundgesetz Kommentar. 2. Aufl. München: Beck.

RWI (2010): Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Unter Mitarbeit von Thomas K. Bauer, Heinz Gebhardt, Max Groneck, Rainer Kambeck, Florian Matz, Christoph M. Schmidt et al. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung. Essen. Online verfügbar unter http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB_Konjunkturkomponenten-der-Laenderhaushalte.pdf, zuletzt geprüft am 23.07.2015.

RWI (2011): Sprengsatz Länderhaushalte - Wege zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik: Was taugt der Stabilitätsrat? Taugt er als Vorbild für Europa? Unter Mitarbeit von Heinz Gebhardt, Rainer Kambeck und Florian Matz. Hg. v. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung. Essen (RWI-Projektbericht). Online verfügbar unter http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB_Sprengsatz-Laenderhaushalte.pdf, zuletzt geprüft am 23.07.2015.

Seiler, Christian (2009): Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel. In: *JuristenZeitung* (64), S. 721-727.

Siekmann, Helmut (2011): Art. 109. In: Michael Sachs und Ulrich Battis: Grundgesetz. Kommentar. 6. Aufl. München: Beck.

Stabilitätsrat (2010): Beschlüsse der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28. April 2010. TOP 2: Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage gemäß § 3 Absatz 2 TOP 2: Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage gemäß § 3 Absatz 2 StabiRatG und Schwellenwerte gemäß § 4 Absatz 1 StabiRatG. Stabilitätsrat. Berlin. Online verfügbar unter http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sitzungen/20100428_1.Sitzung/Beschl%C3%BCse/20100428_Beschluss_Haushaltsueberwachung_Kennziffern.pdf?_blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 21.07.2015.

SVR (1998): Vor weitreichenden Entscheidungen. Jahresgutachten 1998/99 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Hg. v. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wiesbaden.

SVR (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Hg. v. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wiesbaden, zuletzt geprüft am 02.09.2015.

Tappe, Henning (2009): Kreditbegrenzungsregeln im Bundesstaat. Spielräume und Bindungen nach der Föderalismusreform II. In: Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Hendrik Scheller und Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009. 1. Aufl. Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verl. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 216), S. 417-432.

Tappe, Henning (2011): Zum Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83), Drucksache 15/1068. Anhörung des Haupt- und Medienausschusses. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf (Stellungnahme).

Die strukturelle Haushaltssituation der Bundesländer – Transparenz durch ein Haushaltsmonitoring des Stabilitätsrates

Thomasius, Sebastian (2012): Der Stabilitätsrat: Ein fiskalpolitisches Gremium zwischen Kontinuität und Neuanfang. In: Clemens Hetschko, Johannes Pinkl, Professor Hermann Plünder und Marius Thye (Hg.): Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II. Eine Zwischenbilanz. 1. Aufl. Hamburg: BLS Press (Schriften der Bucerius Law School, 11), S. 189–221.

Thye, Marius (2014): Der Stabilitätsrat. Aufgaben, Organisation und Verfahren eines gemeinsamen fiskalpolitischen Gremiums von Bund und Ländern. Tübingen: Mohr Siebeck (Neue Staatswissenschaften, 15).

van Deuverden, Kristina; Freye, Sabine (2010): Schuldenbremse: Bisherige Beschlüsse stellen Gelingen infrage. In: *Wirtschaft im Wandel* (9), S. 438–447.

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (18.01.2011): Verfassungsgerichtshof untersagt durch einstweilige Anordnung den Vollzug des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010. Münster, zuletzt geprüft am 27.07.2015.

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15.03.2011, Aktenzeichen VerFGH 20/10.

Waldhoff, Christian (2015): Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Rechtsgutachten. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf (Information 16/249).

Waldhoff, Christian; Dietrich, Peter (2009): Die Föderalismusreform II. Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo? In: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 24 (2), S. 97–122.

Warneke, Matthias (2015): DSI kompakt. Wer mauert – wer geht voran? Zwischenstand der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Landesrecht. Hg. v. Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V. Berlin (20). Online verfügbar unter http://dsi.relaunch.steuerzahler.de/files/40758/DSI_kompakt_Nr_20_-_Landesschuldenbremsen_in_Landesrecht.pdf?li=31039, zuletzt geprüft am 29.07.2015.

Literaturverzeichnis

Wieland, Joachim (2015): Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume bei Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen. Rechtsgutachten für die Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung des Landtags von Nordrhein-Westfalen. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Düsseldorf (Information 16/250), zuletzt geprüft am 29.05.2015.

Wigger, Berthold U.; Steidl, Florian (2014): Länder- und Kommunalfinanzen nach Einführung der Schuldenbremse. In: *Der Gemeindehaushalt* 115 (3), S. 49–53, zuletzt geprüft am 10.09.2015.